

UNIVERZA NA PRIMORSKEM
FAKULTETA ZA MANAGEMENT KOPER

MAGISTRSKA NALOGA

OSNOVNA ŠOLA –
MED JAVNO IN ZASEBNO

MOJCA MIKLIČ

KOPER, 2010

UNIVERZA NA PRIMORSKEM
FAKULTETA ZA MANAGEMENT KOPER

Magistrska naloga

OSNOVNA ŠOLA –
MED JAVNO IN ZASEBNO

Mojca Miklič

Koper, 2010

Mentor: izr. prof. dr. Bojan Tičar

POVZETEK

Magistrska naloga predstavlja vpogled v dosedanjo pravno ureditev javnih in zasebnih osnovnih šol v Sloveniji. Predstavljeni so pogoji za ustanovitev šol, načini financiranja, programi, avtonomija šol, zaposlovanje strokovnih delavcev ter pravni položaj ravnatelja. Prikazana je primerjava med javnimi in zasebnimi osnovnimi šolami v Sloveniji, Italiji, Finski in Nemčiji. Namen naloge je podati kritičen pogled na ustanavljanje zasebnih osnovnih šol, ki so zakonsko opredeljene v Splošni deklaraciji o človekovih pravicah in Ustavi RS. Spremenjeni Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja ter Zakon o osnovni šoli sta odpravila nekatere nejasnosti glede zasebnih osnovnih šol iz leta 1995.

Ključne besede: javna osnovna šola, zasebna osnovna šola, ravnatelj, zakoni, spremembe

SUMMARY

The subject of this thesis is to present existing legal regulations of public and private primary schools in Slovenia. It explains the conditions under which primary schools can be founded, ways of financing, programmes, school's autonomy, employment of the teaching staff (professionals) and legal status of the headmaster. Whilst this thesis primarily compares private and public primary schools in Slovenia, it also compares Slovenian primary schools against schools in the European countries such as Italy, Finland and Germany. The purpose of the thesis is to critically evaluate the foundation of private primary schools that are supported by Slovenian government and legally defined in the Universal Declaration of Human Rights and Constitution of the Republic of Slovenia. Amended versions of the Organisation and Finance of Education Act and the Elementary Education Act helped to clarify some of the vagaries that surrounded the establishment and management of private primary schools from 1995.

Key words: public primary school, private primary school, headmaster, legislation (law), changes

UDK: 37.091(043.2)

ZAHVALA

Hvala mojemu mentorju, izr. prof. dr. Bojanu Tičarju, za strokovno podporo pri nalogi, mojim domačim za vso potrpežljivost in razumevanje med študijem in pri snovanju naloge ter sodelavcem in prijateljem Hermini, Marjanu, Marinki in Tatjani.

VSEBINA

1	Uvod	1
1.1	Oprelitev problema, namen in cilji naloge	3
1.1.1	Namen magistrske naloge	4
1.1.2	Cilj magistrske naloge	4
1.2	Raziskovalni problem in raziskovalna vprašanja	5
1.3	Izbira metode dela	5
1.3.1	Omejitve	7
1.3.2	Predpostavke	7
1.4	Zasnova magistrske naloge	8
2	Oprelitev osnovnih pojmov	9
2.1	Javni sektor	9
2.1.1	Javne službe	10
2.1.2	Javni uslužbenec	11
2.1.3	Javni zavod	11
2.1.4	Javna osnovna šola	12
2.2	Lastninjenje	12
2.3	Privatizacija šolstva	13
2.3.1	Kvaziprivatizacije	13
2.3.2	Koncesija	13
2.4	Javno-zasebno partnerstvo	14
2.5	Avtonomija	15
2.6	Decentralizacija	16
3	Šolstvo v Sloveniji	17
3.1	Zgodovinski pregled šolstva v Sloveniji	17
3.2	Veljavna pravna ureditev v Sloveniji	24
3.3	Javne osnovne šole	25
3.4	Zasebne osnovne šole	31
3.5	Ekonomska analiza pravne ureditve osnovnega šolstva	36
4	Med javno in zasebno osnovno šolo v Sloveniji	47
5	Šolstvo v EU – komparativna ureditev	55
5.1	Zvezna republika Nemčija	56
5.1.1	Javna osnovna šola	57
5.1.2	Zasebna osnovna šola	58
5.2	Italija	60
5.2.1	Javna osnovna šola	60
5.2.2	Zasebna osnovna šola	64

5.3 Finska	66
5.3.1 Javna osnovna šola.....	66
5.3.2 Zasebna osnovna šola	68
5.4 Razprava o šolskih sistemih v Nemčiji, Italiji in Finski	69
6 Zaključek in priporočila.....	75
Literatura	83
Viri	87

SLIKE

Slika 2.1	Stopnje decentralizacije	16
Slika 3.1	Pregled kombinacij javnega in zasebnega sodelovanja, določen glede na tveganje.....	37

TABELE

Tabela 3.1	Osnovnošolski sistem na Slovenskem v obdobju od srednjega veka do protireformacije	18
Tabela 3.2	Osnovnošolski sistem na Slovenskem v obdobju Marije Terezije do predmarčnega obdobja.....	20
Tabela 3.3	Osnovnošolski sistem na Slovenskem od 1848 do 1919	22
Tabela 3.4	Osnovnošolski sistem na Slovenskem od 1919 do 1945	23
Tabela 3.5	Osnovnošolski sistem na Slovenskem po 2. svetovni vojni dalje	24
Tabela 3.6	Javno veljavni program osnovne šole.....	26
Tabela 3.7	Klasifikacija oblik privatizacije glede na njihovo intenziteto	44
Tabela 4.1	Pogoji delovanja, ustanovitev, financiranje OŠ glede na status	49
Tabela 4.2	Zakonske razlike (ZOsn – UPB3) med javno in zasebno osnovno šolo..	51
Tabela 4.3	Zakonske razlike (ZOsn – UPB3) med javno in zasebno osnovno šolo..	52
Tabela 5.1	Vrsta zaposlitvenega statusa učiteljev v nižjem splošnem sekundarnem izobraževanju v letih 1990 in 2000.....	58
Tabela 5.2	Prikaz števila osnovnih šol ter njihovih udeležencev v letih od 2002 do 2007	61
Tabela 5.3	Vrsta zaposlitvenega statusa učiteljev v nižjem splošnem sekundarnem izobraževanju v letih 1990 in 2000.....	62
Tabela 5.4	Javne osnovne šole v letu 2009.....	66
Tabela 5.5	Vrsta zaposlitvenega statusa učiteljev v nižjem splošnem sekundarnem izobraževanju v letih 1990 in 2000.....	67
Tabela 5.6	Porazdelitev učencev/študentov glede na vrsto institucije v letu 2001/2002	70

Tabela 5.7	Delež financiranja države v vzgojo in izobraževanje 2001	72
Tabela 6.1	Učenci v javnih osnovnih šolah v Sloveniji od 1995 do 2008.....	77
Tabela 6.2	Prikaz vpisanih učencev v zasebnih osnovnih šolah (primary)	78

KRAJŠAVE

BDP	Bruto domači proizvod
EAP	Ekonomska analiza prava
EFA	Izobraževanje za vse
EU	Evropska unija
FLRJ	Federativna ljudska republika Jugoslavija
FNBE	The Finnish National Board of Education – Finski nacionalni odbor
IMF	International Monetary Fund – Mednarodni denarni sklad
ISCED	Internacional standard of classification of education – Mednarodna standardna klasifikacija izobrazbe
JZP	Javno zasebno partnerstvo
OECD	Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj
OŠ	Osnovna šola
PIRLS	Progress in International Reading Literacy Study – Mednarodne raziskave, ki merijo dosežke učencev pri bralni pismenosti 9- in 10-letnikov
PISA	Programme for International Student Assessment – Mednarodne raziskave, ki merijo znanje in spretnosti 15-letnikov pri branju, matematiki in naravoslovju ter usposobljenosti za reševanje problemov s povezovanjem medpredmetnih vsebin
RS	Republika Slovenija
SVIZ	Sindikati vzgoje in izobraževanja
t. i.	tako imenovani
TIMSS	Trends in International Mathematics and Science Study – Mednarodne raziskave, ki merijo dosežke učencev pri matematiki in naravoslovju
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – Organizacija Združenih narodov za vzgojo, znanost in kulturo
Ur. l. RS	Uradni list Republike Slovenije
Ustava RS	Ustava Republike Slovenije
ZDR	Zakon o delovnih razmerjih
ZGD	Zakon o gospodarskih družbah

ZGJS	Zakon o gospodarskih javnih službah
ZJF	Zakon o javnih financah
ZJN-2	Zakon o javnih naročilih
ZJSPJS	Zakon o sistemu plač v javnem sektorju
ZJU	Zakon o javnih uslužbencih
ZJZP	Zakon o javno zasebnem partnerstvu
ZOFVI	Zakon o organizaciji in financiranju v vzgoji in izobraževanju
ZOsn	Zakon o osnovni šoli
ZZ	Zakon o zavodih

1 UVOD

Z vstopom držav v Evropsko unijo (EU) so se združile države različnih svetovnih nazorov, vrednostnih sistemov in celo nasprotnih si pedagoških teorij. Zaradi navedenih razlik ne moremo poenotiti sistema edukacije, EU pa se je zavestno opredelila za to, da na področju šolstva velja načelo subsidiarnosti. To pomeni, da predlogi o razvoju izobraževanja in sistema lahko nastajajo na evropski ravni, v Evropski komisiji in drugih organih Evropske unije, toda odločitev o tem, ali bo posamezna država vnesla predloge v svoj pravni red in prakso, je prepuščena posamezni državi. To načelo je uveljavljeno kot sestavni del Maastrichtske pogodbe, znano pod imenom »Maastrichtska formula«. EU je zagovarjala odgovornost držav članic pri oblikovanju izobraževalnega sistema in hkrati izključevala vsako zahtevo po homogenizaciji pravnih in upravnih predpisov članic na področju izobraževanja. Evropska komisija je pripravila veliko priporočil, ki jih članice lahko uporabijo v svoji nacionalni zakonodaji in v katerih je ostala zvesta »Maastrichtski formuli« (European Commission 2007).

Politike na področju izobraževanja in usposabljanja tvorijo pomemben del Lizbonske strategije EU. Voditelji držav in vlad so zahtevali »ne samo korenito preobrazbo evropskega gospodarstva, temveč tudi drzen program [...] za posodobitev sistemov socialnega varstva in izobraževanja« (European Commission 2007). Leta 2002 so si zastavili cilj, da se bo »do leta 2010 glede kakovosti svet zgledoval po (evropskih) sistemih izobraževanja in usposabljanja« (European Commission 2007).

Kot svoj prispevek k Lizbonski strategiji so ministri za šolstvo sprejeli skupne cilje za izboljšanje sistemov izobraževanja in usposabljanja ter delovni program za doseg teh ciljev, znan kot »Izobraževanje in usposabljanje 2010« (European Commission 2007). Kot osnova za pripravo letnih poročil o napredku ter skupnih poročil Komisije in Sveta EU je bil razvit sklop kazalnikov in meril. Le-ti so ključne sestavine oblikovanja politike na podlagi dokazov in spremljanja napredka, kar je nujno za lizbonski proces. Okvir kazalnikov za spremljanje napredka se nenehno spreminja. Predlog je, da bi se v prihodnje kazalniki in merila oblikovala glede na osem najpomembnejših političnih področij znotraj strategije. Eno izmed področij je tudi večja učinkovitost in kakovost izobraževalnih sistemov. »Učinkovitost je razumljena kot uporaba takšnih (različnih) metod poučevanja, ki dajo pri (različnih) učencih najboljše rezultate, kakovost pa je pojem, ki za razlago potrebuje merila, ocenjevanje in primerljivost« (Plevnik 2005, 3). V sporočilu European Commission (2007) o učinkovitem vlaganju v izobraževanje in usposabljanje je poudarjeno, kako pomembno je čim boljše izkoristiti vire. Nedavno sporočilo »Učinkovitost in pravičnost v evropskih sistemih izobraževanja in usposabljanja« je pokazalo, da zaradi boljše učinkovitosti ni nujno ogrožena pravičnost izobraževalnih sistemov, temveč da izboljšave v učinkovitost in pravičnost lahko

sobivajo. Posebna pozornost bo namenjena zasebnim in javnim naložbam ter naložbam v visoko šolstvo.

Mednarodni pravni dokumenti skupaj z Ustavo Republike Slovenije (Ustava RS) tvorijo temeljno pravno normo, iz katere so izpeljani konkretni cilji javnega sistema edukacije. Za članice EU je večina mednarodnih pravnih dokumentov obvezujočih in jih morajo izvajati. V Mednarodnem paktu o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (1966) je zapisano, da lahko starši izberejo za svoje otroke tudi takšne šole, ki jih niso ustanovile javne oblasti (če ustrezajo minimalnim standardom, ki jih določi ali predpiše država in niso v nasprotju z veljavno zakonodajo).¹

Država mora zakonsko urediti in omogočiti ustanavljanje zasebnih šol, staršem pa je prepuščena izbira javne ali zasebne osnovne šole. Poleg mednarodnih dokumentov Slovenijo zavezuje k ureditvi zasebnega šolstva tudi slovenska ustava v 54. in 55. členu.²

V zgodovinskem razvoju šolstva ugotovimo, da imajo zasebne šole priokus po zastarelem, da so bile v večini vezane na rimskokatoliško cerkev in da so države ob postopnem razvijanju javne šolske mreže pogosto ravnale sovražno do zasebne šole. Javna osnovna šola se je na Slovenskem začela 1869, ko so z 2. avstrijskim šolskim zakonom uvedli obvezno šolanje. Leta 1945 je bilo delovanje zasebnih šol pri nas prepovedano in večinoma so bile šole podržavljene. »Slovensko ministrstvo za prosveto je 3. junija 1945 zasebnim šolam ukazalo, da se do nadaljnjega prekine z delom na šoli« (Gabrič 2009, 96). Ta ukaz je pomenil prepoved delovanja verskim šolam, kajti drugih privatnih šol in vzgojnih zavodov kot katoliških, ni bilo.

22. marca 1991 je v Uradnem listu (Ur. l. RS) izšel Zakon o zavodih (ZZ) z diktirano 2. člena: »Zavod lahko ustanovijo domače in tuje fizične in pravne osebe, če ni za posamezne dejavnosti ali za posamezne vrste zavodov z zakonom drugače določeno«. Tako je bila dana možnost uvajanja zasebnih šol. V Beli knjigi o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji (1995) je bila podana zasnova zasebnih šol in predlagane rešitve glede ustanavljanja, nadzora in financiranja.

Šolska zakonodaja, ki jo je Državni zbor sprejel februarja leta 1996, v vseh bistvenih elementih uveljavlja rešitve, ki jih je predlagala »Zasnova ureditve položaja zasebnih šol in vrtcev«, objavljena v Beli knjigi o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji januarja 1995.

¹ Podobne določbe najdemo tudi v drugih mednarodnih dokumentih, v Splošni deklaraciji o človekovih pravicah, Deklaraciji o odpravi vseh oblik nestrpnosti in diskriminacije na podlagi vere ali prepričanja, Mednarodnem paktu o državljskih in političnih pravicah in Konvenciji proti diskriminaciji v izobraževanju (Kodelja 2006, 247).

² Ustava RS, 54. člen (»Starši imajo pravico in dolžnost vzdrževati, izobraževati in vzgajati svoje otroke ...«) in 57. člen (»Izobraževanje je svobodno ...«).

Šolska zakonodaja je zasnovana tako, da javno in zasebno šolstvo ureja en zakon, to je Zakon o organizaciji in financiranju v vzgoji in izobraževanju (ZOFVI), posebnosti izobraževalnega sistema določenega segmenta pa še poseben zakon, Zakon o osnovni šoli (ZOs) v 28., 43. in 48. členu. Določbe, ki urejajo zasebno šolstvo, so vključene v ta dva zakona in ni posebnega zakona, ki bi urejal zgolj položaj zasebnih osnovnih šol. Zasnova ureditev položaja zasebnega šolstva ne predlaga določenih rešitev in možnosti, ki prav tako širijo možnosti zasebne pobude in jih uvaja zakonodaja. Eden izmed takih elementov je možnost statusa učitelja kot zasebnika (36., 37., 38. in 39. člen ZOFVI) in možnost izobraževanja učencev na domu (VII. poglavje ZOs).

Zakonodaja določa, da so zasebne šole identične javnim po tem, da izvajajo izobraževalne programe, ki so javno veljavni in dajejo osnovno stopnjo izobrazbe. Zasebne šole so bile v Sloveniji do nedavnega še neznana tema, saj je od 1992 dalje v Sloveniji delovala edina zasebna osnovna šola po posebnih, mednarodno uveljavljenih načelih, to je Waldorfska šola Ljubljana. Izobraževalni program zasebne šole je pridobil javno veljavnost, ko je strokovni svet Republike Slovenije za splošno izobraževanje ugotovil, da zagotavlja minimalna znanja, ki omogočajo uspešen zaključek izobraževanja in ga je priznalo ustrezno mednarodno združenje šol (3. odstavek 17. člena ZOFVI).

Septembra 2008 (Štefanič 2007) se ji je pridružila druga zasebna osnovna šola, ki je obenem prva katoliška osnovna šola na Slovenskem, to je OŠ Alojzija Šuštarja, ki deluje v Zavodu sv. Stanislava v Šentvidu nad Ljubljano. Šola ima status zasebne osnovne šole z javno veljavnim programom, ki ga je pripravila posebna komisija pod okriljem škofovske konference in ga je strokovni svet za splošno izobraževanje tudi potrdil. Zasebno šolstvo je zelo kompleksno in zanimivo za raziskovanje glede na to, da naj bi delovalo kot dopolnitev javnih šol.

1.1 Opredelitev problema, namen in cilji naloge

Urejanje zasebnega šolstva v Sloveniji ne izhaja samo iz mednarodnih dokumentov³, pač pa je povezano s »samim jedrom splošnega teoretičnega okvira za preoblikovanje javnega sistema edukacije« (Šimenc 2007a, 7). Izhajamo iz dejstva, da v sodobni družbi, ki je polna raznolikih svetovnih nazorov in vrednostnih sistemov, ni mogoče postaviti enotne formule za dober sistem edukacije. »Zato je treba javni sistem edukacije graditi na čim širšem konsenzu o tem, kaj je dobra šola, z zasebnimi šolami pa zadovoljiti posebne interese tistih staršev, ki želijo vzgajati in izobraževati svoje otroke v skladu s posebnimi religioznimi in moralnimi prepričanji« (Bela knjiga o

³ Konvencija o otrokovih pravicah, Konvencija proti diskriminaciji v izobraževanju, Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah, Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah in Splošna deklaracija o človekovih pravicah.

vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji 1995, 13). Za nekatere starše javne šole ne zadovoljujejo njihovih in otrokovih interesov, nimajo pa možnosti izbirati primerne šole za svoje otroke, zato mora država zakonsko urediti in omogočiti ustanavljanje zasebnih osnovnih šol. Ko je začela država s postopki za ustanavljanje zasebnih osnovnih šol, se je javnost zelo razburila. Zelo jo je razburil predlog o 100-odstotnem financiranju zasebnega šolstva. Bilo je veliko polemik in kritičnih ocen in slovenska javnost se je razdelila na dva tabora. Zagovorniki javnega šolstva so zbirali podpise za kakovostno javno šolstvo na pobudo Sindikata vzgoje in izobraževanja (SVIZ-a) in ob podpori nekaterih civilnopравnih organizacij, zagovorniki zasebnega šolstva pa so zbirali podpise na pobudo škofijske gimnazije Antona Martina Slomška v Mariboru, ki je s svojo izjavo »Za kakovostno in pravično šolstvo« pridobila še druge zasebne srednje šole. In prav ta vroča razprava med javnimi in zasebnimi osnovnimi šolami mi je dala povod za raziskovanje, saj odpira številna vprašanja, ki segajo v različne smeri raziskovanja od financiranja, ustanavljanja, izobraževalnega programa, pedagoškega nadzora, zaposlovanja pa vse do vloge ravnatelja (ZOFVI 2009).

1.1.1 Namen magistrske naloge

Oba pojava, tako javno kot zasebno osnovno šolstvo, sta družbeno pomembna in kot taka posredno ali neposredno prizadeneta številne udeležence. Razlika med njima je, da je javno šolstvo zelo razširjen pojav, medtem ko je zasebno osnovno šolstvo še redke in nevsakdanji. Za proučevanje ni primeren samo zato, ker je zanimiv, temveč tudi zato, da ob natančnem poznavanju spremenimo način razmišljanja. Zasebne šole so marginalizirane skupine, ki so zunaj večinskega družbenega toka, in zato naj bi moja naloga ob obstoječi zakonodaji pomagala razjasniti poleg stroge pravne obravnave še dodatne ekonomske razsežnosti, predvsem pomen zasebne osnovne šole in njeno vlogo na trgu. Naloga temelji na pravnih virih, ki so podlaga zakonski ureditvi in podzakonskim aktom, in na ekonomski analizi, ki mi bo »pomagala pri odločitvi, katera institucija je učinkovitejša pri odločanju o vrsti in količini dobrin« (Zajc 2007, 216).

V magistrski nalogi bom skušala predstaviti pravne in ekonomske vidike javne in zasebne osnovne šole. V osrednjem delu se bom posvetila primerjavi javnih in zasebnih osnovnih šol in bom izpostavila prednosti in slabosti ene in druge šole. Podala bom priporočila oziroma lastne ugotovitve ob raziskovanju.

1.1.2 Cilj magistrske naloge

Cilj magistrske naloge je poiskati potrebne odgovore, ki bodo potrdili ali zavrgli predpostavke, s katerimi sem postavila hipotezo, da so zasebne osnovne šole učinkovitejše od javnih osnovnih šol in da so uspešno dopolnilo javnim osnovnim šolam.

1.2 Raziskovalni problem in raziskovalna vprašanja

V nalogi sem si zastavila naslednji raziskovalni problem, in sicer kako pomembno je, da je v slovenskem prostoru poleg javne osnovne šole tudi zasebna osnovna šola.

Navedeni raziskovalni problem bom obravnavala s pomočjo naslednjih raziskovalnih vprašanj:

- Kakšne so zakonske osnove za ustanovitev javnih in zasebnih osnovnih šol, ki izhajajo iz ZOFVI in ZOsn?
- Kje so pravna in ekonomska razhajanja med javno in zasebno osnovno šolo?
- Kako lahko javna in zasebna osnovna šola prispevata h kakovostnejšemu izobraževanju?

Zato je namen te naloge:

- prikazati mednarodna določila, ki zavezujejo Slovenijo k ustanavljanju zasebnih osnovnih šol,
- prikazati zakonske in ekonomske osnove za delovanje javne in zasebne osnovne šole,
- ugotovitve raziskave povezati v priporočila zagovornikom javnega osnovnega šolstva, da bodo lažje razumeli, da zasebne osnovne šole prispevajo k učinkovitejšemu šolskemu sistemu in povečujejo konkurenco na trgu dobrin.

1.3 Izbira metode dela

Magistrska naloga temelji na fenomenološki paradigmi, ki izhaja iz ideje, »da je družbena stvarnost rezultat dejavnosti ljudi in ne objektivna danost« (Tratnik 2002, 26), ali kot pravijo Saunders, Lewis in Thornhill (1997), se fenomenološke študije usmerjajo na razumevanje družbenih pojavov skozi oči tistih, ki jih opazujemo, to pa zato, da pokažemo, kaj se dogaja in zakaj se nekaj dogaja.

Ta pristop sem si izbrala, ker me zanima, zakaj nekateri ljudje nasprotujejo zasebnim osnovnim šolam. Raziskala sem, kaj pomeni zasebna osnovna šola v šolskem prostoru in zakaj se je pojavila potreba po njej ter kakšni so lahko učinki pojava zasebne osnovne šole.

Za nalogo sem izbrala kvalitativni pristop, ki temelji na zbiranju in analiziranju nenumeričnih podatkov. Poudarek je na opisovanju značilnosti in učinkovitosti osnovnošolske dejavnosti in na prizadevanju za razumevanje konteksta, v katerem bo proučevana situacija potekala.

Raziskava je zasnovana kot študija primera, ki mi je omogočala poglobljeno razumevanje obravnavane problematike in »pomena za vse vpletene« (Merriam 1998, 19). Enoti raziskovanja sta javna in zasebna šola v Sloveniji in v treh evropskih državah. Ta študija primera opisuje zakonsko podlago in ekonomski učinek za nastanek in

delovanje tako javne kot zasebne osnovne šole, financiranje, programe in zaposlovanje. V povezavi s tem sem uporabila za pridobivanje podatkov analizo dokumentov.

Nalogo sem zasnovala na podlagi študija strokovne literature in virov s področja javnega in zasebnega osnovnega šolstva. Pri tem sem se opirala na slovensko in tujo literaturo, ki je bila objavljena v obliki knjig, člankov in prispevkov s področja obravnavane teme, na različne vire, ki jih predstavljajo različni zakoni in zakonski predpisi, statistične letopise in poročila vlade in komisije za izobraževanje kot tudi na znanje, mnenja in opažanja, pridobljena med študijem, na delovnem mestu in različnih predavanjih. Uporabljeni in analizirani so tudi podatki Ministrstva za šolstvo in šport. Povzemala sem tudi besedila, Eurydice,⁴ ki so ga ustanovile Evropska komisija in države članice, da bi prispevale k razumevanju izobraževalnih sistemov in politik. Od leta 1995 do 2006 je Eurydice deloval v okviru evropskega programa Socrates,⁵ od 2007 pa je del programa Vseživljenjsko učenje (Eurydice Slovenija 2009). Na tej spletni strani so objavljeni dokumenti s področja izobraževanja, ki jih pripravlja in sprejema Evropska komisija, ali pa so nastali ob različnih medsebojnih srečanjih in akcijah.

S primerjalno analizo sem proučila obstoječo veljavno zakonodajo s področja pravne ureditve javnih in zasebnih šol s poudarkom na ustanavljanju, financiranju, programih in zaposlovanju v Sloveniji in v treh evropskih državah: Nemčiji, Italiji in Finski. Ekonomska analiza prava mi bo omogočala izboljšanje razumevanje prava in odpirala nove razsežnosti o učinkovitosti in uspešnosti zasebnega šolstva. Raziskava temelji na proučevanju zakonodaje o osnovnih šolah, zakonodaje o financiranju v vzgoji in izobraževanju, zakonodaje o javnih uslužbencih, zakonodaje o delovnem razmerju in zakonodaje o sistemu plač. Proučevala sem EU direktive, EU uredbe in EU mnenja ter Zeleno knjigo o javno-zasebnem partnerstvu in Belo knjigo o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji.

V nalogi sem uporabila samostojno tehniko zbiranje podatkov. Analizirala sem že obstoječe dokumente, ki so vir mnogih podatkov in informacij in za katere Merriamova (1998, 112) pravi, da so »že pripravljen vir podatkov«. Uporabila sem sekundarne vire, ki so namenjeni javnosti (uradni listi, v katerih so zapisani sprejeti zakoni, poročila),

⁴ Eurydice – Information on Education Systems and Policies in Europa (informacijsko omrežje o izobraževanju v Evropi). Je institucionalno omrežje za zbiranje, spremljanje, obdelavo in razširjanje zanesljivih in enostavno primerljivih informacij o izobraževalnih sistemih in politikah v vsej Evropi. Omrežje se posveča predvsem vprašanju strukture in organiziranosti izobraževalnih sistemov v Evropi na vseh stopnjah izobraževanja (Eurydice 2004).

⁵ Socrates je akcijski program EU s področja vzgoje in izobraževanja in je namenjen razvoju in kakovosti izobraževanja z nizom aktivnosti, ki potekajo v sodelovanju s sodelujočimi državami.

primarne vire, ki so zapisani v obliki poročil, raziskav, terciarne vire in druge vire, predvsem elektronske.

Pri analizi dokumentov sem uporabila primarni metodi raziskovanja, in sicer primerjalnopravno in analitično metodo. V manjšem obsegu so uporabljene sociološke metode in njihova kombinacija z dogmatično-normativno metodo, zlasti na določenem pravnem področju, kar je omogočalo vpogled v problem in njegovo osvetlitev, ter zgodovinskopravno metodo.

1.3.1 Omejitve

Pri kvalitativnem raziskovanju so potrebne omejitve, da se ne izgubljam v množici podatkov. Vnaprej pripravljena raziskovalna vprašanja so raziskovalcu koristno vodilo in opora pri raziskovanju (Sagadin 1991, 350–351).

Pri raziskovanju sem se omejila tako metodološko kot vsebinsko. Pri zbiranju podatkov sem se omejila le na eno tehniko zbiranja podatkov, to je na analizo dokumentov. Omejila sem se tudi glede virov, ki so pravna podlaga šolskim sistemom v Nemčiji, Italiji in Finski. V nalogi sem kvalitativno raziskovala osnovnošolsko zakonodajo z metodami proučevanja primerov na več mestih (ustanavljanje, financiranje, zaposlovanje in programi), primerjala ugotovitve ter prikazala zakonsko ozadje raziskovanega problema. Omejila sem se na javne in zasebne osnovne šole v Sloveniji in v treh izbranih državah – v Finski, Italiji in Nemčiji ter jih primerjala. Pri tem pa so lahko primerjave zavajajoče, saj se šolski sistemi razlikujejo med seboj že znotraj države.

1.3.2 Predpostavke

Predpostavljala sem, da bom v raziskavi ugotovila:

- da je zaradi sprememb v političnem, gospodarskem in socialnem področju prišlo do sprememb tudi na področju šolstva,
- da bom z analizo javnih in zasebnih osnovnih šol našla skupne pravne značilnosti,
- da se s pojavom zasebnih osnovnih šol poveča konkurenca na trgu dobrin, ki prispeva k uspešnosti in učinkovitosti šolskega prostora.

Interpretacija določenega gradiva je vedno odvisna od subjektivne presoje raziskovalca. Odločitev raziskovalca za predmet raziskave je odvisna od njegovega znanja in izkušenj, ki jih ima na tem področju, kar tudi vpliva na zasnovo, potek in ugotovitve raziskave. Nevarno je, da imam kot zaposlena v javni osnovni šoli svoje stališče do zasebne osnovne šole. S subjektivno presojo lahko namreč pristransko interpretiram zbrane informacije. Subjektivni presoji se lahko izognem tako, da

primerjam ugotovitve in razmišljanja drugih avtorjev. Izbrana raziskava je le ena od možnih raziskav, saj bi do podobnih ugotovitev prišli tudi drugače.

1.4 Zasnova magistrske naloge

Magistrska naloga je sestavljena iz šestih delov, ki se med seboj prepletajo in dopolnjujejo. V uvodnem delu so predstavljeni problematika, ki jo naloga zajema, njen namen in cilj, postavljena je hipoteza, ki jo bom v nalogi skušala dokazati. Razložene so metode dela, ki so bile pri nalogi uporabljene, omejitve, ki jih je treba v nalogi upoštevati, in zasnova magistrske naloge.

V drugem poglavju so podane opredelitve osnovnih pojmov, ki so bistvene za nadaljnje razumevanje raziskave in analize.

Tretje poglavje predstavlja šolstvo v Sloveniji, in sicer je v prvem delu predstavljen splošen zgodovinski pregled šolstva v Sloveniji, saj poznavanje zgodovinskega ozadja prispeva k razumevanju in poznavanju obravnavane problematike. Sledi pravna ureditev šolskega sistema pri nas ter zakonska predstavitev javnih in zasebnih šol. Poglavje se zaključuje z ekonomsko analizo prava, ki poskuša definirati, katera šola je učinkovitejša in bolj konkurenčna.

Četrto poglavje je namenjeno primerjavi med javno in zasebno osnovno šolo v Sloveniji. Pri primerjavi so izpostavljeni naslednji elementi: ustanavljanje, financiranje, programi in zaposlovanje.

V petem poglavju sledi v prvem delu predstavitev šolstva v treh izbranih evropskih državah: Italiji, Nemčiji in Finski. Poudarek je na razmerju med javno in zasebno osnovno šolo, pri čemer so izpostavljeni naslednji elementi: ustanavljanje, financiranje, programi in zaposlovanje. Drugi del poglavja pa je namenjen primerjavi med šolskimi sistemi in se zaključuje s sklepnimi ugotovitvami.

Naloga se zaključuje s seznamom literature in pravnih virov, ki sem jih pri delu uporabila.

2 OPREDELITEV OSNOVNIH POJMOV

Namen in smisel opredeljevanja osnovnih terminoloških pojmov je ključen za razumevanje vprašanj, ki so povezana s področjem delovanja javnih in zasebnih osnovnih šol. Naloga skuša osvetliti nekatere osnovne pojme, s katerimi se srečujemo v nadaljevanju.

2.1 Javni sektor

Javni sektor je zelo širok. V pravni teoriji in pravnih sistemih je različno razumljen in definiran. Opredeljen je v naslednjih zakonih: Zakonu o javnih financah (ZJF), Zakonu o javnih naročilih (ZJN), Zakonu o javnih uslužbencih (ZJU), Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS).

ZJF v 8. točki 3. člena definira javni sektor kot vse neposredne in posredne proračunske uporabnike: Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije ter Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, javne gospodarske zavode, javna podjetja ter druge pravne osebe, v katerih ima država odločujoč vpliv na upravljanje.

ZJN–2 v 3. členu opredeljuje javni sektor kot neposredne in posredne uporabnike proračuna ter druge pravne osebe, javna podjetja ter povezane družbe, ki jih ustanovi neposredni ali posredni uporabnik proračuna s posebnim namenom zadovoljevanja potreb v splošnem interesu in v katere lahko uporabnik proračuna imenuje najmanj polovico članov uprave ali nadzornega odbora, ali pa nadzoruje večino glasov, povezanih z delnicami ali deleži.

V 1. členu ZJU zasledimo, da javni sektor sestavljajo državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi, javni zavodi, javni gospodarski zavodi ter druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti, medtem ko javna podjetja in gospodarske službe, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost, niso del javnega sektorja.

V 2. členu ZSPJS je opredeljeno, da javni sektor predstavljajo državni organi, samoupravne lokalne skupnosti, javne agencije, javni skladi, javni zavodi, javni gospodarski zavodi ter druge osebe javnega prava, ki so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti, medtem ko izvzema javna podjetja in gospodarske službe.

Tičar (2005, 516) pravi, da je razumevanje javnega sektorja lahko funkcionalno ali institucionalno. Oba vidika razumevanja sta močno povezana. V okviru funkcionalnega razumevanja javnega sektorja gre za odločanje o javnih zadevah (javno upravljanje – oblastna funkcija), v okviru institucionalnega razumevanja gre za zagotavljanje javnih dobrin in storitev (javna služba – servisna funkcija). Pod pojmom institucionalni javni

sektor razumemo sklop institucij državne uprave, javnih zavodov, javnih korporacij in javnih ustanov (3. čl., 8. točka ZJF).

Institucionalni javni sektor je sestavljen iz štirih vsebinsko povezanih elementov: institucionalne državne uprave, institucionalne javne uprave, ki vključuje tudi državno upravo, samostojne javnopravne subjekte in samostojne zasebnopravne subjekte, ki izvajajo javne funkcije (Tičar 2005, 518). Sistem javnega šolstva se uvršča v drugo skupino, tj. institucionalni javni sektor pod samostojni javnopravni subjekt, saj zagotavlja izobrazbo kot javno dobrino. Javno šolstvo je treba znotraj javnega sektorja konkretizirati v smislu oblike oziroma vrste javne službe, za katero je šolstvo zadolženo.

2.1.1 Javne službe

Javne službe so dejavnosti, ki zagotavljajo javne dobrine in javne storitve, ki so nujno potrebne za delovanje družbenega sistema in jih iz različnih razlogov ni mogoče ustrezno zagotoviti preko sistema tržne menjave. Pravni element, ki opredeljuje javne službe, pomeni, da so to tiste dejavnosti, ki jih država določi kot take in za njih vzpostavi poseben pravni režim (Trpin 1991, 26). Poseben pravni režim nad izvajanjem javne službe se vzpostavi takrat, ko ga narekuje javni interes. Javni interes je torej temeljno vodilo, zaradi katerega se javna služba sploh začne izvajati (Tičar 2005, 521). Funkcionalno so to vse dejavnosti, institucionalno pa le tiste organizacije, ki na teh področjih delujejo kot osebe javnega prava (Trpin 2004, 1376–1382).

Javne službe delimo na dva dela. Prvi predstavlja gospodarske javne službe, drugi pa negospodarske javne službe. Gospodarske javne službe ureja Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS), ki določa, da država ali lokalna skupnost zagotavljata tiste materialne javne dobrine, ki so v javnem interesu, kadar in kolikor jih ni mogoče zagotoviti na trgu. Če je definicija gospodarskih javnih služb podana v ZGJS, pa tega ne moremo reči za definicijo negospodarskih javnih služb. Te ureja ZZ, ki v prvem odstavku 3. člena določa: »Za opravljanje javnih služb se ustanavljajo javni zavodi.« To določbo omenjeni zakon ponovno potrdi v prvem odstavku 23. člena: »Javne službe opravljajo javni zavodi.« Vendar pa se lahko javni zavodi ustanovijo tudi za opravljanje dejavnosti, ki niso opredeljene kot javne službe, če se opravljanje dejavnosti zagotavlja na način in pod pogoji, ki veljajo za javno službo. Iz tega pa ni povsem razvidno, katero vrsto javnih služb obravnava zakon. Na podlagi zakonske definicije zavoda iz 1. člena ZZ lahko ugotovimo, da so negospodarske javne službe tiste službe, preko katerih država ali lokalna skupnost zagotavljata javne dobrine s področja vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, otroškega varstva, invalidskega varstva ali socialnega zavarovanja in drugih dejavnosti, če cilj opravljanja dejavnosti ni pridobivanje dobička. In nenazadnje, na podlagi splošne ureditve ZZ so javni zavodi pravne osebe, ki nimajo lastnega premoženja. Zavodi upravljajo s premoženjem ustanovitelja in nimajo lastnega »materialnega substrata«

(Tičar 2008, 534). Kljub temu da ni lastnik premoženja, je »cilj njegovega delovanja, da z danimi in omejenimi sredstvi doseže maksimalne koristi ter zadovolji vnaprej opredeljene potrebe uporabnikov javne službe« (Zver 2003). Dejavnost vzgoje in izobraževanja v okviru javnega šolstva torej spada med negospodarske javne službe.

Javna služba na področju vzgoje in izobraževanja se organizira kot javna mreža, ki jo sestavljajo javni in zasebni vrtci, šole ter zasebniki, ki imajo koncesijo (11. člen ZOFVI). Javna mreža osnovnih šol mora zagotavljati vsem otrokom možnosti osnovnošolskega izobraževanja (3. odstavek 11. člena ZOFVI).

2.1.2 Javni uslužbenec

Javni uslužbenec je posameznik, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju.⁶ Zaposlen je v državnih organih in samoupravni lokalni skupnosti, v javnih skladih, javnih zavodih in javnih gospodarskih zavodih. Za javne uslužbenice »pretežno velja splošna delovnoppravna zakonodaja« in posebna uslužbenska zakonodaja (Korpič Horvat 2008, 63).

2.1.3 Javni zavod

Po veljavnem ZZ v 2. členu so zavodi organizacije, ki se ustanovijo za opravljanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, otroškega varstva, invalidskega varstva, socialnega zavarovanja ali drugih dejavnosti, če cilj opravljanja dejavnosti ni pridobivanje dobička. Javni zavodi se ustanovijo za opravljanje javnih služb (3. člen ZZ), lahko pa se ustanovijo tudi za opravljanje dejavnosti, ki niso opredeljene kot javne službe, če se opravljanje dejavnosti zagotavlja na način in pod pogoji, ki veljajo za javno službo. 6. člen ZZ ureja razmerja med ZZ in področnimi zakoni, ki vsebujejo posebne statusnopravne določbe za posamezne vrste javnih zavodov (na primer na področju izobraževanja). Po tem členu se določbe ZZ uporabljajo le, če niso v posebnih zakonih posamezna vprašanja drugače urejena.

⁶ 1. člen ZJU. Javni uslužbenec je posameznik, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju. Javni sektor po tem zakonu sestavljajo: državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi, druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti. Javna podjetja (lokalne gospodarske javne službe t. i. komunala, energetika, javni prevozi...) in gospodarske družbe, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoči vpliv država (telefonija, pošta, železnice...) ali lokalna skupnost, niso del javnega sektorja po tem zakonu. Zakon je sestavljen iz dveh delov. Prvi del ZJU, to je do 21. člena, velja za vse javne uslužbenice, drugi del ZJU pa opredeljuje določbe, ki veljajo za javne uslužbenice v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti.

2.1.4 Javna osnovna šola

Javne osnovne šole so javni zavodi s področja vzgoje in izobraževanja. So pravne osebe (4. člen ZZ) javnega prava, ki sestavljajo javni sektor. »Le-te imajo lastno pravno subjektiviteto in posredno izvajajo funkcije države (javna pooblastila in javne službe)« (Tičar 2005, 518). Ustanovi jih država ali lokalna skupnost (3. člen ZZ). Ustanovitelj zaradi posebne statusnopravne oblike ne potrebuje posebnega dovoljenja, koncesije ali licence za izvrševanje javnih funkcij. Dovolj je ustanovitveni akt in vpis v sodni register ter pridobitev pravne in poslovne sposobnosti. Vendar pa to ne pomeni, da navedeni ustanovitelj tudi dejansko opravlja dejavnost javnih zavodov, saj so za te dejavnosti praviloma zahtevane strokovne kompetence, ki jih pa običajno ustanovitelj nima. Ustanovitelj si zadrži pravico do regulacije in organizacije delovanja javnega zavoda, ohrani pa tudi prevladujoči vpliv pri odločanju, kar predstavlja oviro pri delovanju zavoda. Da je res tako, ponazarjajo ugotovitve Kamnarjeve (1999, 92):

Država je ustanoviteljica zavoda, glavni regulator celotne zavodske dejavnosti, lastnik pretežnega premoženja in financer javne službe. V zavod vnaša birokratski model upravljanja in delovanja. Zanj je značilna državno-planska regulacija, omejena finančna in kadrovska politika, relativno majhen vpliv javnosti ter zaposlenih v zavodih na oblikovanje javnih programov, univerzalnost programov, razmeroma majhna odzivnost zavoda na potrebe in želje uporabnika, državna alokacija sredstev. Univerzalni programi, ki so predmet javne službe, so zunanje določeni. Zaradi obstoječih načinov financiranja, ki je v pretežni meri odvisen od javnofinančnih virov, zavod produkcije javnih storitev največkrat ne povezuje z njihovo ceno, ki je praviloma prav tako zunanje določena.

»Čeprav je izobrazba z vidika posameznika zasebna dobrina, je z vidika države javna dobrina. Vsota pozitivnih elementov izobrazbe posameznika predstavlja enega izmed osnovnih pogojev za funkcioniranje in razvoj družbe kot celote« (Beltram 1993, 238). Javno šolstvo torej predstavlja javno službo.

2.2 Lastninjenje

Lastninjenje je širši pojem od privatizacije in pomeni nominiranje družbenega kapitala z znanimi lastniki. Z nominiranjem družbenega kapitala pridobijo lastninsko pravico zasebniki in država. Če lastninsko pravico pridobi zasebni subjekt, je pojem privatizacije zajet v pojmu lastninjenje. V primeru, da lastninsko pravico pridobi država v kakršni koli obliki, pojem lastninjenja pomeni podržavljenje. »Lastninjenje je nominiranje ali imenovanje lastnikov družbene lastnine, pri čemer so lahko novi lastniki fizične osebe, pravne osebe ali država« (Tičar 1995, 273).

2.3 Privatizacija šolstva

Najbolj splošna definicija opredeljuje privatizacijo kot proces, v katerem poteka prenos lastninske pravice iz družbene ali državne sfere v zasebni sektor. »Oblike privatizacije so tudi različne, saj se lahko privatizira zgolj izvajanje dejavnosti, lahko gre za statusno-pravno privatizacijo, prenos ali prodajo državne lastnine ali pa za kombinacijo obojega« (Bugarič 2004, 1394).

Pravniki in ekonomisti navadno uporabljajo pojem privatizacija samo v ožjem pomenu besede kot odplačen prenos državne lastnine in s tem lastninskih upravičenj do razpolaganja, posedovanja, (u)porabe in prisvajanja koristi na zasebne subjekte. V aktualnih privatizacijskih procesih prihaja do situacij, ko pravni subjekti postanejo nosilci samo določenega zgoraj omenjenega lastninskega upravičenja in s tem ne postanejo nosilci (polne) lastninske pravice (Zalar 1999, 52).

2.3.1 Kvaziprivatizacije

V šolstvu so najpogostejše oblike privatizacije kvaziprivatizacije. Med oblike kvaziprivatizacije uvrščamo koncesije, franšize in vavčerje (Rus 1993, 37). Koncesija je primerna oblika kvaziprivatizacije na primarni in sekundarni ravni izobraževanja, zato se bom opredelila le na koncesijo.

2.3.2 Koncesija

Koncesija se lahko podeli tudi negospodarskim (družbenim in socialnim) javnim službam, ki jih srečamo tudi na področju vzgoje in izobraževanja. Splošni zakon je ZZ, ki v 22. členu določa, da se kot javne službe opravljajo z zakonom oziroma odlokom občine na podlagi določene dejavnosti, katerih trajno in nemoteno opravljanje zagotavlja v javnem interesu država ali občina. ZZ ureja kot obliko opravljanja te vrste javne službe kot koncesijo. V 23. členu določa, da javno službo opravljajo javni zavodi, vendar jo lahko opravlja tudi drug zavod na podlagi koncesije. Tak zavod ima glede opravljanja javne službe pravice, dolžnosti in odgovornosti javnega zavoda. Koncesija se lahko podeli tudi podjetju, društvu, drugi organizaciji ali posamezniku (28. člen ZZ). Zakon določa, da se koncesija podeli, če interesent izpolnjuje za opravljanje javne službe predpisane pogoje (24. in 28. člen ZZ), kar v bistvu ne omejuje števila koncesionarjev. Način financiranja tovrstne javne službe določa 48. člen ZZ: iz sredstev ustanovitelja (po 3. odstavku 3. člena ZZ je to država, lokalna skupnost ali druga z zakonom pooblaščen oseba javnega prava), s plačili za storitve, s prodajo blaga in storitev na trgu in iz drugih virov na način in pod pogoji, določenimi z zakonom ali aktom o ustanovitvi. Dejansko se te dejavnosti v veliki meri financirajo iz javnih (proračunskih) sredstev.

Podrobnejšo ureditev podelitve koncesije določajo posamezni zakoni na področju gospodarskih javnih služb, na področju vzgoje in izobraževanja ZOFVI in ZOsn.

Koncesijo bi lahko opredelili kot dovoljenje, ki ga na predpisan način in v predpisani obliki da država ali lokalna skupnost oziroma od njiju pooblaščen organ praviloma vedno osebi civilnega prava. Predmet pooblastila je opravljanje javne službe ali upravljanje, uporaba ali izkoriščanje naravnih dobrin. Gre za pogodbeni prenos posameznih storitev na zasebne izvajalce, ki praviloma poteka prek javnih natečajev. Koncesijo dodeli minister z odločbo na podlagi javnega razpisa. Pogodbeno razmerje, ki se v primeru koncesije vzpostavi, pomeni, da pri preskrbi javnih dobrin, npr. izobrazbe, sodelujejo posamezniki, ki niso javni uslužbenci, ali podjetja, ki so lahko profitna ali neprofitna.

2.4 Javno-zasebno partnerstvo

Obstajajo različne definicije javno-zasebnega partnerstva. Tako Komisija v Zeleni knjigi o javno-zasebnih partnerstvih in zakonodaji Skupnosti na področjih javnih naročil in koncesij, v točki 1.1, v prvem odstavku, opredeljuje kot različne oblike sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem, katerih cilj so načrtovanja, gradnja, vzdrževanje javne infrastrukture in zagotavljanje obveznosti javnih služb.

Slovenski Zakon o javno-zasebnih partnerstvih (ZJZP) opredeljuje pojem javno-zasebno partnerstvo v 2. členu:

Javno-zasebno partnerstvo predstavlja razmerje zasebnega vlaganja v javne projekte in/ali javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu, ter je sklenjeno med javnim in zasebnim partnerjem v zvezi z izgradnjo, vzdrževanjem in upravljanjem javne infrastrukture ali drugimi projekti, ki so v javnem interesu in s tem povezanim izvajanjem gospodarskih služb in dejavnosti, ki se zagotavljajo na način in pod pogoji, ki veljajo za gospodarske javne službe oziroma drugih dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu, oziroma drugo vlaganje zasebnih ali zasebnih in javnih sredstev v zgraditev objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu oziroma v dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu.

Pri ZJZP gre za »spremembe v načinu zagotavljanja izvajanja javnih služb, liberalizacijo in privatizacijo javnih služb« (Ferk in Ferk 2008, 165).

Tipičen primer razmerja, kjer se v postopku prepletajo javno in zasebnopravni instituti, je koncesija. Ta ima dvojno naravo, na eni strani je to obligacijsko, torej zasebnopravno razmerje oblasti, torej upravnoopravno razmerje, in prav ta narava je jedro celotne problematike koncesijske pogodbe, iz katere izhajajo pravna vprašanja. (Pirnat 2003, 1607)

2.5 Avtonomija

Autonomy – avtonomija izhaja iz grške besede Autos – sam in Nomos – zakon, kar pomeni »sam sprejme zakon: nekoga, ki daje sam sebi nek zakon in pomeni pravico do vladanja samemu sebi«.

Avtonomija – »samostojno upravljanje določenega ozemlja v okviru države,« knjižno pa pomeni »neodvisnost in samostojnost« (Slovar slovenskega knjižnega jezika 1998, 28).

Kot pravi Kant (Füssel 2001, 20), je »avtonomija lastnost volje, da je sama sebi zakon«.

Avtonomnost je opredeljena kot ustavno načelo na ravni univerzitetnega šolanja,⁷ avtonomija, ki se nanaša na osnovnošolsko avtonomijo, pa je zapisana v Beli knjigi o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji. Zapis v omenjeni knjigi ni v skladu z ostalo zakonodajo, saj je že ustavnopravno določena odgovornost države za šolstvo. Sam pojem šolska avtonomija je preveč nedoločen in vnaša zmedo in zato bi bil primernejši izraz »šola z razširjeno odgovornostjo« ali »krepitev pristojnosti odločanja posamezne šole« (Füssel 2001, 21).

Becker in Füssel (1993, 145) sta že pred 55 leti predlagala »modelne šole«, ki bi jim država postopno priznavala več odgovornosti in pristojnosti, ki naj bi jih šole izvajale v skladu s svojimi potrebami in zmožnostmi.

Šolska avtonomija se nanaša na več vidikov upravljanja šol. Glede na te vidike ocenjujemo avtonomijo šol na različnih stopnjah. Šolsko avtonomijo delimo na štiri obsežne kategorije (Eurydice, 2008):

- Popolno avtonomijo. Na splošno velja, da so šole popolno avtonomne, če so v celoti odgovorne za svoje odločitve znotraj splošnih zakonskih meja ali zakonskih okvirov;
- Delno avtonomijo. Šole sprejemajo odločitve v okviru naprej danih možnosti, ki jih določi višji organ šolske oblasti, ali pa morajo za svoje odločitve pridobiti soglasje višjega organa šolske oblasti;
- Ni avtonomije, kadar na nekem področju šole ne sprejmejo odločitve;
- Prenos pooblastil po poudarku je takrat, kadar se organi upravljanja odločijo, da bodo ali ne bodo prenesli upravljanje na nekaterih področjih na šole. Tako se lahko šole v isti državi razlikujejo glede na stopnjo in področje avtonomnosti.

⁷ 58. člen Ustave RS zagotavlja avtonomijo samo državnim univerzam in državnim visokim šolam, način financiranja pa ureja zakon.

2.6 Decentralizacija

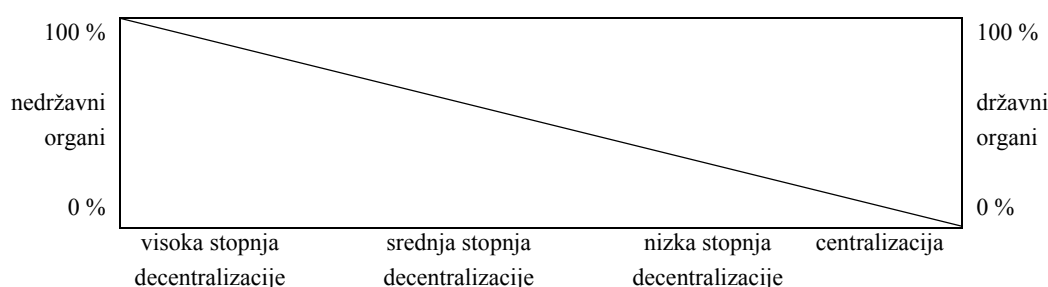
Decentralizacija je prenos odločanja o javnih zadevah z državnih organov na samoupravne organe ali enote. Pri decentralizaciji se prenašajo naloge z države (centralne oblasti) na druge organizacije, ki niso sestavni del države, pač pa so razmeroma samostojne (necentralni organi) (Brezovnik 2008, 91).

Centralizacija in decentralizacija sta mehanizma, s katerima se spreminja sistem upravljanja šolstva. Pojma centralizacija (iz enega centra vodena in upravljana politika vzgoje in izobraževanja ter procesi, ki izhajajo iz nje) in decentralizacija razumemo v kontekstu šole ter vzgoje in izobraževanja kot izraz nujnih družbenih sprememb v sistemu upravljanja šolstva (upravljanja šolskih sistemov ter raven sprejemanja odločitev). Oba pojma pa nastopata v medsebojni odvisnosti in povezanosti z drugimi pojmi, kot so regionalizacija slovenskega prostora (Resman 1999, 23)

Pojma centralizacija in decentralizacija opredelita, v kolikšni meri se prenašajo pristojnosti in odgovornosti na nižje ravni poslovnega delovanja (tabela 2.1). Pri decentralizaciji se prenašajo naloge z države na druge organizacije, ki niso sestavni del države, pač pa so razmeroma samostojne. V primeru visoke stopnje decentralizacije država prenese v celoti funkciji izvrševanja in odločanja pa tudi del funkcije kontrole na nižje državne, običajno pa na samoupravne organe ali enote. Medtem ko lahko v primeru nizke stopnje decentralizacije država prenese samo del funkcije izvrševanja. Lahko pa delujeta na istem območju tako državni kot lokalni upravni sistem vzporedno.

Decentralizacija pomeni več globalnega centralnega nadzora in več avtonomije in dobro opredeljene odgovornosti nižjih organizacijskih enot. Zajema finančni, upravljalni in organizacijski vidik. Prav tako je pomembno, da je pri decentralizaciji večja avtonomija povezana z večjo odgovornostjo. Pri centralizirani decentralizaciji je vodstvenim delavcem prepuščen nadzor nad potrebnimi viri za poslovanje, center pa ohrani nadzor nad ključnimi strateškimi vprašanji, kot so razdelitev virov organizacijskim enotam, cilji in pravila delovanja. Decentralizacija pa se pojavlja v različnih vrstah in oblikah: »enotirna ali dvotirna, birokratična ali demokratična, zunanja in notranja« (Brezovnik 2008, 91).

Slika 2.1 Stopnje decentralizacije



Vir: prirejeno po OECD 2008, 19.

3 ŠOLSTVO V SLOVENIJI

3.1 Zgodovinski pregled šolstva v Sloveniji

Prve šole v naših krajih so nastale ob koncu srednjega veka. Edina institucija, ki se je v tem času ukvarjala z osnovnošolskim izobraževanjem, je bila cerkev. Njen namen je bil izobraževati ljudi za redovniški in duhovniški poklic in si tako utrditi svojo moč. Izobraževanje v samostanskih, stolnih in župnijskih šolah je bilo namenjeno tudi višjim slojem tedanje fevdalne družbe. Pravico do poučevanja so si »od ustanavljanja stolnih šol dalje škofijski sholastiki, pozneje pa tudi posamezni župniki, lastili privilegij podeljevati na teritoriju škofije oziroma župnije pravico poučevanja in zatorej nihče ni mogel opravljati učiteljske službe brez njihovega dovoljenja« (Schmidt 1988, 26). Z razvojem meščanstva se je pojavila potreba po šolah, v katerih so otroci pridobili praktična znanja in izobrazbo, ki jih je zahtevala razvijajoča se obrt in trgovina. Nastajajoči sloj meščanstva je sam najel in plačeval učitelja.

Pojav protestantizma je prinesel veliko prelomnico glede šolanja večine prebivalstva in je »pomenil vsaj na teoretični ravni prvi poskus uvedbe osnovnega šolstva v širšem obsegu« (Vovko 2006, 29). Prvič je bila izvedena ločitev na osnovne in srednje šole. Osnovna šola je morala izpolnjevati naslednje kriterije:

- biti je morala elementarna (za sprejem vanjo ni bila potrebna predhodna izobrazba),
- splošna (namenjena vsem učencem, ne glede na spol in premoženje),
- ljudska (učni jezik je materinščina učencev).

Leta 1564 je Primož Trubar v svojem Cerkvenem redu, temeljnem dokumentu za predvideno ureditev protestantske cerkvene organizacije na Kranjskem ter osnovnem dokumentu za uresničevanje protestantskega šolstva, zapisal svojo zahtevo, da naj bi imela vsaka fara svojega učitelja. Ob koncu 16. stoletja, v obdobju protireformacije, je bila pri nas protestantska osnovnošolska organizacija odpravljena in so obstajale šole na »osnovno/elementarni ravni« (Vovko 2006, 30).

V obdobju srednjega veka pa vse do konca protireformacije je bil šolski sistem neurejen, kar je razvidno iz tabele 3.1.

Tabela 3.1 Osnovnošolski sistem na Slovenskem v obdobju od srednjega veka do protireformacije

OBDODBE	VRSTE OSNOVNIH ŠOL	POSEBNOSTI
OSNOVNE ŠOLE: srednji vek do 1492	Zasebne osnovne šole Cerkvene šole: Meščanske šole - stolne - samostanske - župnijske	Čas brez urejenega šolskega sistema, zasebne šole so izobraževale za svoje potrebe.
OSNOVNE ŠOLE: protestantizem	Zasebne osnovne šole Protestantske osnovne šole Ločitev med osnovno in srednjo šolo. Nadzor nad šolami: mestni sveti in duhovniki.	Postavljeni temelji za osnovne šole.
OSNOVNE ŠOLE: protireformacija	Zasebne osnovne šole Šolstvo v rokah jezuitov in katoliške cerkve. Vrnitev osnovnega šolstva na stanje v srednjem veku. Zakotne (privatne) šole.	Jezuitski šolski sistem je bil prvi (po današnjih merilih resda še dokaj nepopoln) šolski sistem. ⁸

Vir: prirejeno po Ostanek 1999, 60 in Gabrič 2009, 8.

V času habsburške oblasti 1765. leta smo na slovenskem ozemlju dobili prvo šolo na pobudo države, s katero je bila uvedena vsaj delna šolska obveznost. Predilska šola je tako postala obvezna za vse otroke od 7. do 14. leta, ki so »jih starši lahko pogrešali doma« in so se pozneje »vključili v tovarniško in manufakturno proizvodnjo« (Ciperle in Vovko 1987, 38).

V obdobju od 1774 do 1848, ki ga Gabrič (2009, 8) imenuje »Terezijansko-jožefinski koncept šolskega sistema«, je bil vzpostavljen prvi urejen šolski sistem, kar prikazuje tabela 3.2. V tem obdobju je imela glavno besedo na področju šolstva država, čeprav si je to vlogo še dolgo delila z rimskokatoliško cerkvijo.

V času Marije Terezije (1774) smo dobili na Kranjskem temeljni osnovnošolski zakon, Allgemeine Schulordnung – Splošna šolska naredba, ki je postavil temelje za osnovnošolsko izobraževanje. S tem je bila uzakonjena splošna šolska obveznost v avstrijskih deželah in s tem tudi na Slovenskem. Zakon je določal ustanavljanje treh tipov osnovnih šol: trivialke, glavne šole in normalke.

Trivialke so ustanavljali na podeželju. V njih je poučeval en sam učitelj, ponavadi cerkovnik. Šolo je nadzoroval krajevni duhovnik, ki je dajal učitelju navodila za pouk, sam pa je poučeval verouk. Učenci so bili razdeljeni na nižji in višji oddelek. V vsakem je trajal pouk tri leta. Šolska obveznost je bila šestletna in je trajala od 6. do 12. leta. S trivialke je bil mogoč prestop le na glavno ali normalno šolo. (Ostanek 1999, 53)

⁸ Njegova prednost je bila tudi v tem, da je bil brezplačen in so se v te šole lahko vpisali tudi nadarjeni sinovi meščanov in kmetov (Gabrič 2009, 8).

Glavne šole so odpirali v okrožnih mestih in trgih. V njih so poučevali trije do štirje učitelji. Iz tretjega razreda je bil mogoč prestop na gimnazijo ali višji razred normalke šole. Glavne šole so imele štiri razrede in so jih ustanavljali v deželnih mestih.

V trivialkah na podeželju naj bi mladino naučili predvsem osnov branja, pisanja in računanja, medtem ko naj bi v glavnih šolah in normalkah dodali še jezikovne predmete (nemščino, latinščino) ter predmete, ki jih je zahteval razvoj znanosti in gospodarske potrebe države. Normalke kot vzorne šole v deželnih glavnih mestih so imele še pedagoške naloge usposabljanja učiteljskih kandidatov s pedagoškimi predmeti. (Gabrič 2009, 9)

»Vzgoji preprostega ljudstva so služile trivialke, s katerih ni bil mogoč prehod na srednje šole (gimnazije). Mladina privilegiranih slojev je obiskovala glavne šole ali normalke, s katerih je bil mogoč prehod na gimnazijo in s tem na univerzo« (Ostanek 1999, 53). Ta zakon je bil 1777 preveden v slovenski jezik in je prvi uradni šolski zakon v slovenskem jeziku. Pomanjkljivost tega zakona je bila, da ni uredil sistema vzdrževanja šol in učiteljev in je dopuščal možnost nemščine kot učnega jezika. Z zakonom je bil ustvarjen poklic osnovnošolskega učitelja, za katerega je bila predpisana izobrazba. Nadzor nad šolstvom je bil v posvetnih rokah. Pri nas so se pojavili prvi poklicni nadzorniki.

Terezijanski osnovnošolski zakon je leta 1805 nadomestil novi zakon Politična šolska ustava. Njegova značilnost je bila, da je bila poudarjena vzgojna vloga verouka, nadzor nad šolstvom je prevzela cerkev. Ponovno so bile uvedene ponavljalne nedeljske šole. Namenjene so bile tistim učencem, ki so že končali obvezno šolanje, vendar pa so bile zaradi nezadostne organizacije osnovnošolske mreže spremenjene v začetne nedeljske šole. Omenjeni šolski sistem se je obdržal do 1869. leta in ga imenujemo glede na velik vpliv cerkve v šolstvu konkordatna šola. Konkordat je sporazum o medsebojnih odnosih med avstrijsko državo in katoliško cerkvijo v avstrijskih deželah, sklenjen 1855. leta (Ciperle in Vovko 1987).

V obdobju Ilirskih provinc so se namesto prejšnjih trojnih oblik osnovne šole (trivialk, glavnih šol in normalk) uvedle enotne štirirazredne osnovne šole s slovenščino kot učnim jezikom in prvič so bile pri nas »vsaj teoretično izenačene možnosti elementarnega šolanja« (Gabrič 2009, 11).

»Učenci primarnih šol so se v začetku leta 1811 po končanju drugega razreda lahko vpisali v prvi razred gimnazije. V tretjem razredu primarnih šol so se učenci pripravljali na bodoče praktične poklice. Naslednje leto so se lahko vpisovali v licej zaradi zahteve po znanju francoščine le absolventi tretjega in četrtega razreda primarnih šol. Tretji in četrti razred primarne šole sta skrbela za izobraževanje praktičnih poklicev« (Ostanek 1999, 55–56).

Možen je bil prehod iz osnovne šole na srednje šole. Za šole in učitelje so morale skrbeti občine in odpravljeno je bilo cerkveno nadzorništvo nad vsemi šolami. Konec francoske zasedbe leta 1813 je ponovno prinesel nazaj šolski sistem konkordatne šole.

Tabela 3.2 Osnovnošolski sistem na Slovenskem v obdobju Marije Terezije do predmarčnega obdobja

OBDOBJE	VRSTE OSNOVNIH ŠOL	POSEBNOSTI
OSNOVNE ŠOLE: čas Marije Terezije in Jožefa II. od 1774 do 1805	Trivialna šola: nižji in višji oddelek	Splošna in obvezna, ne pa enotna osnovna šola v slovenskih deželah pod Avstro- Ogrsko. Splošna šolska naredba (1774).
	Glavna šola: 4 razredi	
	Normalna šola: 4 razredi	
OSNOVNE ŠOLE: doba Ilirskih provinc od 1811 do 1813	Primarne šole na podeželju: 1 do 2 razreda	4-letna enotna OŠ namesto predhodno naštetih šol. Za OŠ in učitelje so skrbele občine, odpravljen je bil nadzor cerkve nad šolami.
	Primarne šole v trgih in mestih: 3 do 4 razredi	
OSNOVNE ŠOLE: predmarčno šolstvo od 1805 do 1848	Trivialna šola: 1 do 2 razreda, nižji in višji oddelek	»Politična šolska ustava nemških šol« (1805) Odlok iz leta 1807 opozarja, da morajo imeti učitelji v zasebnih šolah opravljen učiteljski izpit.
	Glavna šola: 3 do 4 razredi	
	Normalna šola: 4 razredi	

Vir: prirejeno po Ostanek 1999, 66.

Po revolucionarnem letu 1848 je bil objavljen načrt osnov za javno šolstvo v Avstriji. V tem načrtu je bilo uveljavljeno načelo narodne enakopravnosti in pouk naj bi potekal v osnovnih šolah v maternem jeziku, za osnovne šole naj bi skrbele občine. Načrt je predvidel izboljšanje izobraževanja učiteljev osnovnih šol in da imajo nekatere trivialke dva do tri razrede, glavne šole pa so odprle še četrti razred. Ideje, objavljene v načrtu, so bile uveljavljene šele čez dvajset let. Sistem konkordatne šole se je končal 1869. leta z Zakonom o razmerju med Cerkvijo in državo, ko je država ponovno prevzela nadzor nad šolstvom s krajevnimi, okrajnimi in deželnimi šolskimi sveti na tistem delu slovenskega ozemlja, ki je sodilo v avstrijsko polovico habsburške monarhije. Tako kot v letu 1776 je bila ponovno uzakonjena enotna osnovna šola tudi na praktični ravni.

Novi zakon je postavil dva tipa ljudskih šol: osnovne in meščanske šole. Vsaka dežela je sprejela svoj šolski zakon. Obvezno šolanje je trajalo osem let in dosledno je bilo izvedeno le na Štajerskem in Koroškem, v ostalih deželah s slovenskim prebivalstvom je bila uvedena šestletna obvezna šola in njej je bila priključena dvoletna ponavljalna šola. Z zakonom je bilo določeno, »da morajo ustanoviti nove osnovne šole v tistih krajih, kjer je bilo v petletnem povprečju več kot štirideset otrok, ki so imeli prej do najbližje šole več kot štiri kilometre« (Vovko 2006, 31). Osnovnošolski učitelji so se od 1870. leta izobraževali na štiriletnih učiteljskih, plačevale pa so jih dežele, in to različno. »Pravico napravljati učilišča in vzgajališča ter učiti v njih ima vsak državljan, ki je dokazal na zakonit način svoje sposobnosti za to. Domači pouk ni podvržen taki omejitvi. Za verski pouk v šolah je skrbeti dotični cerkvi ali verski družbi. Država ima glede na vse šolstvo pravico najvišje voditve in najvišjega nadzora« (17. člen Osnovnega državnega zakona št. 147/1867).

Status učiteljev se je dvignil na ugledno raven in niso smeli opravljati dodatnih poklicev. Vodstvo osnovnih šol je prešlo na učitelja laika, ki je dobil naziv nadučitelj. Slabost tega zakona je bila, da so deželni šolski sveti odločali o učnem jeziku v osnovnih šolah. V tem zakonu je bilo omenjeno ločevanje med poukom, ki je bilo namenjeno javnosti, in domačim poukom. »Vpeljana je bila pravica do zasebnega šolstva, hkrati pa tudi pravica države, da v zasebnih šolah nadzoruje usposobljenost učiteljev in določa smernice pouka« (Šimenc 1996, 36). Zakon z dne 14. maja 1869 je v št. 62 v 70. členu opredeljeval pogoje za nastanek zasebnih šol.

70. člen Državnega osnovnošolskega zakonika določa:

ustanavljati zasebna učilišča, v katerem se sprejemajo otroci, dolžni v šolo hoditi, potem zavode, v katerih takšni otroci dobivajo tudi stan in hrano (vzgajališča), je dopuščeno pod sledečimi pogoji:

1. načelnik in učitelji morajo izkazati tako učiteljsko usposobljenost, kakoršna se zahteva od učiteljev javnih šol jednake vrste. Izjeme od tega pravila sme minister za bogočasje in nauk dovoljevati v slučajih, kadar je potrebna učna usposobljenost kako drugače popolnoma dokazana;
2. nravno vedenje predstojnikov in učiteljev mora biti brez madeža;
3. učni crtež mora zadoščati vsaj temu, kar se zahteva od javne šole;
4. uredba šole mora biti takšna, da se ni treba bati za zdravje otrok;
5. vsaka premena v učiteljskem osebju, vsaka preuredba v učnem crteži in vsaka predrugačba glede šolskih prostorov se mora, preden se izvrši, naznaniti šolskim oblastem. (Heinz 1895, 53)

Tabela 3.3 Osnovnošolski sistem na Slovenskem od 1848 do 1919

OBDOBJE	VRSTE OSNOVNIH ŠOL	POSEBNOSTI
OSNOVNE ŠOLE od 1849 do 1869	Trivialna šola: 1 do 3 razredi Glavna šola: 4 razredi	1868. leta je država prevzela nadzor nad šolstvom. 1869 uzakonjena osemletna šolska obveznost. Zakon omenja zasebne šole kot šole, ki niso javne.
OSNOVNE ŠOLE od 1870 do 1918	Javna osnovna šola: osemletna ljudska šola Zasebna osnovna šola: 1880. leta je bila v Mariboru ustanovljena šestrzrednica. 1883. leta v Repinjah odprejo osnovno šolo, 1884. leta v marijanišču v Ljubljani, 1894. leta v Št. Rupertu pri Velikovcu, 1895. leta v Št. Jakobu pri Trstu in 1908. leta v Št. Jakobu v Rožni dolini.	

Vir: prirejeno po Ostanek 1999, 68.

Z razpadom Avstro-Ogrske 1918 in nastankom Kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev oziroma kasneje Kraljevine Jugoslavije je bila 1929. leta sprejeta nova šolska zakonodaja. Ta je uvedla splošno in obvezno osemletno osnovno šolo, ki je trajala do končanega učenčevega štirinajstega leta, skupno poučevanje dečkov in deklic, razrede, oddelke in ocene, kot jih poznamo danes.⁹ Osnovna šola se je delila na štiriletno »osnovno« in štiriletno višjo »narodno« šolo. Štiriletna nižja »osnovna« šola je bila za vse enaka, šolarji so lahko po nižji »osnovni« šoli nadaljevali šolanje na višji »narodni« šoli, lahko pa so šolanje nadaljevali na nižji gimnaziji, meščanski, vajenski ali strokovni šoli (Vovko 2006, 37). Za ustanavljanje osnovnih šol in učitelje je skrbela država, občine pa so morale poskrbeti za zemljišče, šolske vrtove in poti, krajevni šolski sveti pa za zidavo in vzdrževanje šolskih objektov. Šolstvo je bilo strogo centralizirano in poverjeno oddelku za osnovni pouk beograjskemu prosvetnemu ministrstvu, odpravljeni so bili prejšnji avtonomni višji šolski sveti. Nadzor nad šolstvom so opravljali banovski in okrajni šolski nadzorniki.¹⁰ Kraljevina Jugoslavija je 1929 z zakonom prepovedala ustanavljati nove zasebne šole. »Od 843 osnovnih šol v Dravski banovini je bilo takrat le še 11 zasebnih osnovnih šol« (Sagadin 1970, 87). V prehodnih določbah je bilo omenjeno, da so lahko obstoječe zasebne šole delovale naprej, če so se uskladile z

⁹ Osnovno šolo so v zakonu poimenovali narodna šola.

¹⁰ Slovenija se je takrat imenovala Dravska banovina.

obstoječimi predpisi. Med drugo svetovno vojno je obstajalo na slovenskem ozemlju »vsaj šest različnih oblik šolstva – tri oblike okupatorjevega, partizansko šolstvo, šolstvo protikomunističnega tabora in bolj ali manj nevtralnno šolstvo«. Med vojno so bile priznane le tiste partizanske šole, ki so se izvajale na osvobojenih ozemljih (Vovko 2006, 38).

Slovensko ministrstvo za prosveto je leta 1945 ukinilo meščanske šole, vse zasebne šole in internate, ki so jih prej večinoma upravljali cerkveni redovi. Ukinjanje zasebnih šol je bilo izrazito usmerjeno v omejevanje vpliva katoliške cerkve na področju šolstva. Tabela 3.4 prikazuje postopek izpopolnjevanja šolskega sistema v prvi Jugoslaviji.

Tabela 3.4 Osnovnošolski sistem na Slovenskem od 1919 do 1945

OBDOBJE	VRSTE OSNOVNIH ŠOL	POSEBNOSTI
OSNOVNE ŠOLE od 1919 do 1945	Štiriletna nižja osnovna (ljudska) šola: Za vse enaka. Možnost nadaljevanja šolanja na štiriletni višji narodni šoli, nižji gimnaziji, meščanski, vajenski ali strokovni šoli. Štiriletna višja izbirna narodna (ljudska) šola	Prepovedano delovanje zasebnih šol in uvedba obvezne osemletne OŠ. Uvedeno skupno poučevanje dečkov in deklic, razredov, oddelkov in ocen kot danes (1929). 1945. leta se ukinejo vse zasebne šole, ki so bile pod cerkveno oblastjo.

Vir: prirejeno po Ostanek 1999, 70.

Z ustavo 31. januarja 1946 je bila cerkev izrinjena iz politike in ustavno ločena od države. Ljudska skupščina Federativne ljudske republike Jugoslavije (FLRJ) je 11. julija 1946 sprejela zakon o obveznem sedemletnem šolanju. Najpomembnejšo prelomnico v šolstvu je prineslo leto 1958. Zvezna skupščina FLR Jugoslavije je 25. junija 1958 uzakonila enotno osemletno osnovno šolo kot edino obliko obveznega izobraževanja. Zasebne osnovne šole so se na Slovenskem uradno zopet pojavile 1991. leta, ko je 22. marca 1991 izšel v Uradnem listu RS ZZ z dikcijo drugega člana: »Zavod lahko ustanovijo domače in tuje fizične in pravne osebe, če ni za posamezne dejavnosti ali za posamezne vrste zavodov z zakonom drugače določeno«. S tem je bila dana možnost uvajanja zasebnih šol. V Beli knjigi o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji (1995) je bila podana zasnova za zasebne šol in predlagane rešitve glede ustanavljanja, nadzora in financiranja.

Šolska zakonodaja, ki jo je Državni zbor sprejel februarja leta 1996, v vseh bistvenih elementih uveljavlja rešitve, ki jih je predlagala »Zasnova ureditve položaja zasebnih šol in vrtcev«, objavljena v Beli knjigi o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji januarja 1995.

Šolstvo v samostojni Sloveniji se je od 1991. leta dalje začelo prvič razvijati samostojno in neodvisno od drugih šolskih sistemov. Strukturne šolske reforme so se začele razvijati na vseh področjih od predšolske vzgoje do visokega šolstva. Z novo zakonodajo v šolskem letu 2003/04 je osnovno izobraževanje iz osemletne prešlo v devetletno OŠ. Poleg državnega šolstva se je po letu 1991 začelo razvijati tudi zasebno osnovno šolstvo. Waldorfski osnovni šoli Ljubljana, ki je začela delovati 1992, se je 2008 pridružila še druga zasebna OŠ Alojzija Šuštarja. Tabela 3.5 prikazuje postopek celovite prenove šolskega sistema od 2. svetovne vojne pa do danes.

Tabela 3.5 Osnovnošolski sistem na Slovenskem po 2. svetovni vojni dalje

OBDOBJE	VRSTE OSNOVNIH ŠOL	POSEBNOSTI
OSNOVNE ŠOLE od 1946 do 1958	Nižja osnovna šola: od prvega do četrtega razreda	Zakon o obveznem sedemletnem osnovnem šolanju (1946). Leta 1950 je bila ponovno uvedena osemletna šolska obveznost. 1958. leta je bila uzakonjena enotna OŠ. 1991. leta se pojavi ponovno možnost o zasebni OŠ.
	Višja osnovna šola: od petega do sedmega (osmega) razreda.	
OSNOVNE ŠOLE od 1951 do 1999	Javna osnovna šola: osemletna osnovna šola	1992 Waldorfska OŠ Ljubljana.
	Zasebna osnovna šola: osemletna osnovna šola	
OSNOVNE ŠOLE od 1999 do 2003	Javna osnovna šola: devetletna osnovna šola	Od 1999 do 2003 poskusno uvajanje devetletne OŠ. 2003/04 uvedba obveznega devetletnega programa v ostalih OŠ. 2008 katoliška OŠ Alojzija Šuštarja.
	Zasebna osnovna šola: devetletna osnovna šola	

Vir: prirejeno po Ostanek 1999, 71.

3.2 Veljavna pravna ureditev v Sloveniji

Pravna vsebina, znotraj katere deluje osnovnošolsko izobraževanje v Sloveniji, izhaja iz naslednjih pravnih listin:

- nadnacionalne listine (zahteve EU: 26.3 člen v Splošni deklaraciji o človekovih pravicah, 5.2 člen Konvencije o otrokovih pravicah, 13.3 člen Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, 18.4 člen Mednarodnega pakta o državljskih in političnih pravicah, 5.1 člen v Deklaraciji o odpravi

vseh oblik nestrpnosti in diskriminacij na podlagi vere in prepričanja in 5. b člen Konvencije proti diskriminaciji v izobraževanju);

- nacionalne (državne) zakonodaje (54. in 57. člen Ustave RS);
- zakonov in odlokov (7., 8., 9., 15. člen ZOFVI, ZOSn, 3., 4. člen ZZ);
- pogodb (Koncesijske pogodbe).

Temeljna zakona s področja vzgoje in izobraževanja, ki urejata delovanje javne in zasebne osnovne šole, sta ZOFVI in ZOSn.

ZOFVI je najpomembnejši, saj ureja temeljna organizacijska, statusna in finančna vprašanja od predšolske vzgoje do izobraževanja odraslih. Uvaja pa tudi ločitev na javne in zasebne izobraževalne institucije.

Cilji vzgojno-izobraževalnega sistema izhajajo iz ustavnih načel. 57. člen Ustave RS določa, da je osnovnošolsko izobraževanje obvezno in se financira z javnimi sredstvi. Načela, ki so specifična za vzgojno-izobraževalno dejavnost, pa izhajajo iz 26. člena Splošne deklaracije o človekovih pravicah, ki navaja naslednje pravice: pravico do izobrazbe: izobrazba mora biti usmerjena k polnemu razvoju človekove osebnosti, pravico do izbire vrste izobrazbe, načelo enakih možnosti in načelo enakih izhodišč.

3.3 Javne osnovne šole

Oblika organiziranja javne osnovne šole

Javna osnovna šola je pravna oseba in se lahko ustanovi kot javni vzgojno-izobraževalni zavod ali se organizira kot organizacijska enota javnega vzgojno-izobraževalnega zavoda ali drugega zavoda oziroma druge osebe javnega prava (3. odstavek 7. člena ZOFVI). Zakon definira vzgojno-izobraževalni zavod kot zavod, ki kot pretežno dejavnost izvaja javno veljavne izobraževalne programe (8. člen ZOFVI).

Javno veljavni programi

Javna veljavnost programov osnovnega izobraževanja, po katerih se pridobi javno veljavno izobrazbo, je zakonsko določena v 9. členu ZOFVI.

To so izobraževalni programi, prilagojeni izobraževalni programi za otroke in mladostnike s posebnimi potrebami, izobraževalni programi za odrasle, programi za predšolske otroke, vzgojni programi domov za učence, vzgojni programi dijaških domov, prilagojeni programi za predšolske otroke s posebnimi potrebami, vzgojni programi za otroke in mladostnike s posebnimi potrebami, posebni program vzgoje in izobraževanja za otroke in mladostnike s posebnimi potrebami, ki so sprejeti na način in po postopku, določenim z zakonom.

Tudi zasebne izobraževalne ustanove lahko izvajajo javno priznane izobraževalne programe. Njihova spričevala so priznana kot javne listine, če izpolnjujejo z zakonom

določene pogoje glede strokovnih delavcev, prostorov in opreme, ki so predpisani za javne šole. »Zasebne šole, ki izvajajo javno veljavni izobraževalni program, morajo izpolnjevati pogoje, predpisane za strokovne delavce in opremo v javni šoli. Zasebne šole, ki izvajajo program po posebnih pedagoških načelih, morajo izpolnjevati predpisane pogoje samo za prostor v javni šoli« (33. člen ZOFVI).

Kdo bo izobraževalni program sprejel (tabela 3.6), je odvisno od tega, ali gre za javno ali zasebno šolstvo. Javno veljavne izobraževalne programe sprejme minister za šolstvo v sodelovanju s pristojnim strokovnim svetom (15. člen ZOFVI). Strokovni svet predlaga splošni del ter določi posebni del izobraževalnega programa. Med obvezne programe prištevamo obvezne predmete, izbirne predmete ter ure oddelčne skupnosti. Obvezni predmeti so: slovenščina in italijanščina ali madžarščina na narodno mešanih območjih, dva tuja jezika, zgodovina, družba, geografija, državljanska in domovinska vzgoja ter etika, matematika, naravoslovje, spoznavanje okolja, naravoslovje in tehnika, kemija, biologija, fizika, likovna vzgoja, glasbena vzgoja, športna vzgoja, tehnika in tehnologija ter gospodinjstvo. Šola mora ponuditi pouk najmanj treh izbirnih predmetov iz družboslovno-humanističnega sklopa ter najmanj treh iz naravoslovno-tehničnega sklopa. V okviru družboslovno-humanističnega sklopa mora šola ponuditi pouk tujega jezika, pouk o verstvu in etiki ter pouk retorike. Razširjeni program pa obsega podaljšano bivanje, jutranje varstvo, dodatni in dopolnilni pouk, interesne dejavnosti ter šolo v naravi. Javne šole morajo imeti za delovanje z zakonom predpisan prostor in opremo (6. člen Pravilnika o pogojih za ustanavljanje javnih osnovnih šol, javnih osnovnih šol in zavodov za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami ter javnih glasbenih šol). Vsak novi javno veljavni program se pred uvedbo obvezno preverja s poskusom.

Država opravlja statusnopravni nadzor pri registraciji šole z vpisom v razvid, izvedbo nadzora programa pa opravlja samo v primeru izvajanja javno veljavnega programa. Javno veljavni program šoli omogoča, da so izdana spričevala šole javne listine.

Tabela 3.6 Javno veljavni program osnovne šole

Funkcija	Javna osnovna šola
Priprava programa	Strokovni svet za splošno izobraževanje
Potrditev programa	Minister
Vsebina programa	Obvezni in razširjeni program

Avtonomnost šol

Javna šola mora imeti avtonomijo v razmerju do države in strukture oblasti ter v razmerju do različnih vrst zunanjih vedenj in prepričanj. Avtonomnost šol v razmerju do države mora biti zagotovljena z načinom financiranja in načinom zaposlovanja kadra (Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji 1995, 26). Vendar je avtonomija zakonsko opredeljena kot avtonomija šolskega prostora, kar pomeni, da se vse dejavnosti, ki niso povezane z vzgojo in izobraževanjem, lahko izvajajo v javni šoli samo z dovoljenjem ravnatelja. V njih je prepovedano delovanje političnih strank in podmladkov. Prepovedana je tudi konfesionalna dejavnost. Ta obsega verouk, konfesionalni pouk religije s ciljem vzgajati za religijo, pouk, pri katerem o vsebinah, učbenikih, izobraževanju učiteljev in primernosti posameznega učitelja za poučevanje odloča verska skupnost, in organizirane religiozne obrede. Javno šolstvo je laično in ne sme biti pod monopolnim vplivom posameznih cerkva, strank ali svetovnonazorskih skupin. Izjemoma lahko minister na predlog ravnatelja v prostorih javnih šol izven pouka ali izven delovanja šole dovoli verouk ali konfesionalni pouk religije, če v lokalni skupnosti za tako dejavnost ni drugih prostorov (72. člen ZOFVI). Praksa kaže, da gre za tako situacijo, kadar takega prostora v šolskem okolju sploh ni ali je ta v slabem stanju in ogroža varnost in zdravje otrok, kadar je le-ta oddaljen od šole več kot štiri kilometre in je težko organizirati prevoz, ali pa je prostor oddaljen manj kot štiri kilometre in je pot do tega prostora nevarna in je ogrožena prometna varnost otrok.

Strokovni delavci

Splošne pogoje za strokovne delavce na področju vzgoje in izobraževanja določa 92. člen ZOFVI. Zaposlovanje strokovnih delavcev je urejeno v 109. členu ZOFVI. Vlada Republike Slovenije je s sklepom šifra 00702-8/2006/6 z dne 20. aprila 2006 zadolžila resorna ministrstva, da v področni zakonodaji kot pogoj za zaposlitev na področju socialnega skrbstva, vzgoje in izobraževanja določijo, da zaposleni na omenjenih področjih ne smejo biti pravnomočno obsojeni zaradi kaznivih dejanja zoper spolno nedotakljivost in ne smejo biti obsojeni zaradi naklepne kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti ter na nepogojno kazen zapora v trajanju več kot šest mesecev. Zakonodajalec je prepovedi sklepanja delovnega razmerja opredelil v 107. členu ZOFVI.

Strokovni delavci v zasebnih šolah, ki izvajajo javno veljavne izobraževalne programe, morajo izpolnjevati enake pogoje kot njihovi kolegi v javnih šolah ter imeti z zakonom predpisano izobrazbo (33. člen ZOFVI). ZSPJS ureja sistem plač učiteljev in jih uvršča v D-skupino. Učitelj začetnik je razvrščen v 30. plačni razred in lahko napreduje do 43. plačnega razreda z nazivi. V svoji karieri lahko vsak učitelj napreduje petkrat. V Sloveniji so plače učiteljev višje od povprečne plače v državi, razlike pa so

večje za 150 %. Učna obveznost slovenskih učiteljev je 20 oziroma 22 pedagoških ur tedensko.

Financiranje

Osnovnošolsko izobraževanje je v obsegu zagotavljenega programa brezplačno in se financira z javnimi sredstvi. To ne pomeni, da je izobraževanje brezplačno (ker učenci ne dobivajo brezplačno na voljo vseh knjig in drugih pripomočkov), ampak da se ne plačuje šolnine. Občine kot ustanoviteljice javnih osnovni šol morajo zagotoviti pogoje za izvedbo zagotavljenega programa in poskrbeti za programe dodatnih dejavnosti. Obveznosti financiranja zagotavljenega programa so porazdeljene med občino in državo. Iz državnega proračuna so namenjena sredstva za plače s prispevki in davki ter drugi osebni prejemki zaposlenih ter sredstva za dejavnosti in naloge, ki so potrebne za opravljanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja. Iz občinskih proračunov se krijejo materialni stroški, ki nastajajo v šolah, stroški vzdrževanja šolskega prostora ter nabave učil in opreme. Občine zagotavljajo sredstva za prevoz otrok v šolo in skrbijo za vlaganje v šolski prostor (81. in 82. člen ZOFVI). Poleg teh dveh glavnih virov financiranja zakon dopušča financiranje vzgojno-izobraževalnega programa v javnih šolah še iz sledečih nesistemskih in netrajnih virov: neposredni prispevki delodajalcev za izvajanje praktičnega pouka, prispevki učencev, sredstva od prodaje storitev in izdelkov, donacije, prispevki sponzorjev in drugi viri. Vendar pa niti ZJU niti drug predpis ne definira, katera sredstva imajo značaj javnih sredstev oziroma kaj so javna sredstva. To je še zlasti pomembno za javne zavode, ker lahko poleg javne službe opravljajo še gospodarske dejavnosti, če je ta namenjena opravljanju dejavnosti, za katero je zavod ustanovljen (drugi odstavek 18. člena ZZ) ter s prodajo proizvodov in storitev pridobiva sredstva na trgu.

V Komentarju zakonov s področja uprave zasledimo, da je pojem »javna sredstva« treba razumeti ne le kot sredstva proračuna, ampak tudi kot sredstva drugih javnih blagajn (skladov) in finančne vire oseb javnega prava, ki imajo parafiskalno naravo (npr. obvezni prispevki, obvezne članarine, pristojbine itd.) (Bugarič idr. 2004, 87).

Ustavno sodišče je leta 1997 (Odločba ustavnega sodišča št. U-I-272/97) menilo, da ni razloga za dvom, da so sredstva javnih financ v primeru javnih zavodov vsa sredstva, ki jih ti zavodi pridobivajo na katerega od načinov, uzakonjenih v prvem odstavku 48. člena ZZ, torej iz sredstev ustanovitelja, s plačili za storitve, s prodajo blaga in storitev na trgu in iz drugih virov na način in pod pogoji, določenimi z zakonom in aktom o ustanovitvi.

Zatorej mora javna šola pri opravljanju dopolnilne tržne dejavnosti upoštevati načelo koneksnosti dopolnilne dejavnosti, kar pomeni, da mora biti prodaja blaga in storitev na trgu neposredno povezana z izvajanjem javne službe oziroma dejavnosti, za katero je zavod ustanovljen (Tičar 2005, str. 523).

Do nejavnega financiranja javnih osnovnih šol prihaja v praksi pogosto takrat, kadar ni zagotovljenih dovolj sredstev, s katerimi bi pokrili zakonsko predviden obseg in kakovost predpisane javne šole. Šole, ki izvajajo javno veljavne programe, po katerih se pridobi javno veljavna izobrazba, se ne smejo financirati iz sredstev političnih strank (78. člen ZOFVI).

Finančni nadzor nad porabljenimi sredstvi opravljata Računsko sodišče RS¹¹ in organ šolske inšpekcije¹² (79. člen ZOFVI).

Ravnatelj

Pravni status ravnatelja javne osnovne šole je opredeljen v splošnem predpisu ZZ in področnem zakonu šolstva ZOFVI. ZOSn-UPB3 pa le v 40., 46., 47., 53., 54., 55., 68. in 76. členu opredeljuje pristojnosti ravnatelja. Na podlagi 31. člena ZZ je ravnatelj poslovodni organ šole v statusni obliki javnega zavoda. ZZ izrecno določa, da mora javni zavod voditi individualni in ne kolegijski poslovodni organ. Ravnatelj organizira in vodi delo in poslovanje javnega zavoda, predstavlja in zastopa javni zavod in je odgovoren za zakonitost dela zavoda. Govorimo o dvojni funkciji ravnatelja, funkciji poslovođenja in vodenja. Ti dve funkciji sta v malih javnih zavodih, osnovni šoli, praviloma združeni. To pomeni, da so ravnatelji učitelji ali svetovalni delavci in ob svojem poklicu opravljajo še poslovodno funkcijo (poslovodna dela zahtevajo predvsem pravna, organizacijska in ekonomska znanja). V malih javnih zavodih je ta funkcija obvladljiva. V dvojni funkciji ravnatelj vodi delo in poslovanje javnega zavoda, ga predstavlja in zastopa. Vzporedno s tem pa tudi vodi strokovno delo javnega zavoda in je za strokovno delo tudi odgovoren. Po 49. členu ZOFVI je ravnatelj pedagoški vodja in poslovodni organ javne šole, njegove naloge so zakonsko opredeljene.

ZOSn – UPB3 posebej ne ureja statusa ravnatelja. V nekaterih členih govori o pristojnostih ravnatelja osnovne šole v zvezi z organizacijo pouka, pripravljenostjo otroka za vpis v šolo, odložitvijo šolanja, izostanki učencev od pouka, prešolanjem učencev, podaljšanjem statusa učenca, ugovorom na oceno in pisnimi izpiti učencev, ki iz utemeljenih razlogov ne morejo obiskovati pouka.

Postopek imenovanja izpelje svet zavoda in je opredeljen v 53. a členu ZOFVI, ravnatelj pa je odgovoren za zakonitost postopka. Svet zavoda najprej objavi razpis za imenovanje ravnatelja. V 58. členu ZOFVI so določene sestavine javnega razpisa.

Svet zavoda pred odločitvijo o izbiri kandidata za ravnatelja o vseh kandidatih, ki izpolnjujejo pogoje, pridobi mnenje učiteljskega zbora, sveta staršev in lokalne

¹¹ Nadzor nad zakonitostjo, namembnostjo, gospodarnostjo in učinkovitostjo porabe javnih sredstev.

¹² Nadzor nad porabo namenskih sredstev zlasti nad organizacijo in izvajanjem javno veljavnih programov v skladu z zakonom.

skupnosti. Če lokalna skupnost v dvajsetih dneh ne poda mnenja, lahko svet odloči brez tega mnenja. Ko svet zavoda izbere kandidata za ravnatelja z večino glasov članov, ki imajo pravico glasovati, posreduje obrazložen predlog za imenovanje v mnenje ministru. Če minister ne da mnenja v tridesetih dneh od dneva, ko je bil zanj zaprosen, lahko svet odloči o imenovanju ravnatelja brez tega mnenja. Odločitev o imenovanju ravnatelja svet odloči s sklepom. Iz tega sledi, da ustanovitelj in minister nimata pomembnega vpliva na imenovanje ravnatelja, pač pa ima pomemben vpliv svet šole.¹³ S tem svet šole prevzema večjo odgovornost za razvoj in kvaliteto zavoda in pridobiva večjo avtonomijo, kar vodi k decentralizaciji odločanja.

Ravnatelj je imenovan na podlagi javnega razpisa za dobo petih let. S podpisom pogodbe je pridobil status javnega uslužbenca. Ne moremo ga razvrstiti med funkcionarje, ker imajo funkcionarje državni organi in organi lokalnih skupnosti (4. člen ZJU) in ker ni oseba, ki si je pridobila mandat za izvrševanje funkcije s splošnimi volitvami ali z izvolitvijo in imenovanjem v Državnem zboru RS in ga niso imenovali nosilci zakonodajne, izvršilne in sodne oblasti (2. člen ZSPJS).

Prav tako ravnatelj ne sodi med uradnike, ker so ti zaposleni pri neposrednih proračunskih uporabnikih in ne pri posrednih (23. člen ZJU). Da je ravnatelj javni uslužbenec, potrjuje tudi okoliščina, da se za ravnatelja javnega zavoda uporablja Kolektivna pogodba za dejavnost vzgoje in izobraževanja v RS (Korpič Horvat 2008, 63).

Posebnost ureditve delovnih razmerij ravnateljev javnih zavodov je individualnost njihovih zaposlitev, saj 72. člen ZDR govori o pogodbi o zaposlitvi s poslovodnimi osebami. Pogodba o zaposlitvi poslovodne osebe vzpostavlja med poslovodno osebo (ravnateljem) in delodajalcem dvojno pravno razmerje. Na eni strani je to statusno-pravno razmerje, ki ga opredeljuje funkcija poslovodnega organa, po drugi strani pa je to delovnopravno razmerje, ki je opredeljeno z delovnopравnimi predpisi (Tičar 2008, 71).

Delovnopravni status ravnatelja je tako opredeljen v Zakonu o delovnih razmerjih (ZDR), ZJU in Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS). Vendar pa se položaj ravnatelja kot javnega uslužbenca razlikuje od položaja učitelja, ki je tudi javni uslužbenec. Razlika je v tem, da je ravnateljevo delo samostojno, neodvisno in usmerjeno k rezultatom, medtem ko se učitelji »vključijo v organiziran delovni proces po delodajalčevih navodilih in pod njegovim nadzorstvom« (Tičar 2007, 49).

ZSPJS opredeljuje v 2. členu, 16. točki, plačno ureditev za ravnatelje. Ureditev je določena v 7. členu, ki določa plačne skupine in podskupine vseh zaposlenih v javnem sektorju. Ravnatelji spadajo v plačno skupino B – Poslovodni organi pri uporabnikih

¹³ 46. člen ZOFVI določa sestavo sveta šole. Sestavljajo ga trije predstavniki ustanovitelja, pet predstavnikov javnih uslužbencev in trije predstavniki staršev.

proračuna. Razdeli jih na podskupino B1 – direktorje, ravnatelje in tajnike. Drugih plačnih podskupin ni, tako je ureditev v plačne skupine že hkrati tudi ureditev v plačne podskupine. Uredbo je razdelal ZSPJS v 1. in 2. odstavku 1. člena, v katerem je natančno definiral, kdo so direktorji javnega sektorja. Med njimi so tudi ravnatelji javnih zavodov.

Javni uslužbenci, ki so z uredbo ali aktom državnega organa razvrščeni na delovna mesta v plačni skupini B, ne napredujejo v višji plačni razred (16. člen ZSPJS). To pomeni, da je ravnateljem v času mandata v javnem sektorju onemogočeno napredovanje na delovnem mestu. Ostali javni uslužbenci lahko napredujejo v plačne razrede. Po prenehanju pogodbe o zaposlitvi za ravnatelje javnih zavodov velja, da niso upravičeni do odpravnine, ki jo ureja Zakon o gospodarskih družbah (ZGD).

V skladu s Pravilnikom o napredovanju zaposlenih v vzgoji in izobraževanju v nazive pa lahko napredujejo tudi ravnatelji, če izpolnjujejo z zakonom in drugimi predpisi določene pogoje.

3.4 Zasebne osnovne šole

Mednarodno pravo in Ustava RS sta osnovi za ureditev zasebnega šolstva tudi pri nas. Splošna deklaracija o človekovih pravicah tako v 26. členu zagotavlja, da ima vsakdo pravico do izobraževanja, starši pa imajo »pravico do izbire vrste izobrazbe za svoje otroke«. Konvencija o otrokovih pravicah pa v dodatku k 29. členu zasebne šole posebej imenuje in opozori, da prehodne določbe, ki naj zagotovi kakovost otrokovega šolanja, »ni dovoljeno razlagati tako, kot da bi posameznikom in organom kratila pravico ustanavljanja in upravljanja izobraževalnih ustanov...«.

Ustava RS v 54. členu določa, da imajo starši pravico in dolžnost izobraževati in vzgajati svoje otroke. V 57. členu pa nadalje določa, da mora država ustvarjati možnosti za realizacijo te pravice. Odgovornost za izobrazbo otrok je razdeljena med državo in starše. Ti imajo pravico zahtevati od države, da jim omogoča izbiro šole, ki najbolj ustreza njihovim svetovnonazorskim in drugim prepričanjem. Država mora staršem že na osnovi ustave zagotoviti možnost izbire med različnimi šolami. Javne šole se med seboj ne razlikujejo po vsebini programa, zato je treba ustanoviti zasebne šole, ki se med seboj razlikujejo po različnih metodah poučevanja ter po vsebini izobraževalnih programov.

Prvi korak je bil storjen leta 1991 z ZZ. Ta zakon je postavil temeljne okvire in omogočil, da so se pojavili nedržavni izvajalci. Dana je bila možnost ustanavljanja drugih, nejavnih zavodov, ki so jih lahko ustanovljala podjetja, društva, organizacije in posamezniki, ki so izpolnjevali predpisane pogoje.

Podrobneje je bilo zasebno šolstvo umeščeno v slovenski prostor z zakonodajo že leta 1996. ZOFVI je s svojimi določili sledil strokovni podlagi, ki je bila pred tem

opisana v knjigi *Zasebno šolstvo* iz Bele knjige o vzgoji in izobraževanju. Navedeni koncept ostaja nespremenjen.

Splošni zakon, ki ureja področje vzgoje in izobraževanja, je ZOFVI. Ta vsebuje pomembne določbe, ki omogočajo nastanek zasebnih šol in urejajo pravni odnos med šolami in državo. ZOFVI v 7. členu omogoča ustanovitev šole kot vzgojno-izobraževalnega zavoda ali kot gospodarsko družbo ali se organizira kot organizacijska enota zavoda, družbe ali druge pravne osebe. Iz tega sledi, da je ustanavljanje zasebnih šol svobodno in brez omejitev. Samega postopka ustanavljanja ZOFVI ne ureja, ker je ta postopek določen z ZZ ali ZGD oziroma v drugih zakonih in predpisih, ki določajo postopke ustanavljanja posameznih statusnih oblik. Zasebne šole lahko začnejo izvajati vzgojno-izobraževalne dejavnosti šole po vpisu v razvid, ki ga vodi ministrstvo za šolstvo. Pogoj za vpis zasebne šole v razvid pa je, da izpolnjuje pogoje, ki so določeni za opravljanje vzgoje in izobraževanja. V 40. členu ZOFVI določa, da so zasebne šole vse šole, katerih ustanovitelj ni država ali občina. Zasebne šole dopolnjujejo in bogatijo mrežo javnega šolstva (11. člen ZOFVI) in so svobodne pri izbiri svetovnega in religioznega nazora (72. člen ZOFVI), metod poučevanja in vzgoje otrok, pri organizaciji pouka (39., 43., 60. in 81. člen ZOsn) in izbiri učnih pripomočkov.¹⁴

Vrste zasebnih šol

Zasebne šole so odraz miselnosti, da ni enega samega pravega izobraževanja za otroke v določeni družbi. Je odraz pluralnosti v sodobni družbi, ki omogoča izbiro med več alternativami tudi na področju vzgoje in izobraževanja (Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji 1995, 13).

Za učence z različnimi sposobnostmi in interesi, za starše z različnimi verskimi prepričanji lahko javne šole predstavljajo omejitev in oviro za razvoj otrokovih potencialov. Pogost je pojav, da starši za svojega otroka izberejo zasebno šolo prav zaradi tega, ker lahko izbirajo šolo in niso vezani na šolski okoliš, kamor so zakonsko določeni.

Za marsikoga ima zasebna šola priokus po zastarelem, verskem, turobnem. Cerkev je bila tista, ki je začela ustanavljati šole in si ustvarila monopol na tem področju ter si prisvojila pravico poučevanja. Zasebne šole niso bile sistemsko grajene in so zajele samo določeno populacijo.

V zgodovinskih obdobjih se je zasebno šolstvo razvijalo v različnem zaporedju. Splošno veljavna klasifikacija zasebnih šol po Stampu v Walford (1992) je sledeča:

¹⁴ Delno omejitve predstavljajo učbeniki, saj uporabljajo zasebne šole enake učbenike in učila kot šole, ki izvajajo javno veljavne programe le z zakonom določene obvezne predmete, 21. člen ZOFVI.

- šole iz nujnosti (*schools of necessity*); te so nastajale pred uvedbo državnega šolskega sistema,
- šole za privilegirane (*schools of privilege*); te elitne šole so odraz razslojenosti družbe,
- šole kot inovacija (*schools of innovation*),
- šola kot oblika protesta (*schools of protest*); zadnji dve obliki sta podobni. Proti javni šoli se protestira, ker ni taka, kot bi želeli, zato bo šola poskušala biti drugačna, inovativna,
- konfesionalne šole ne spadajo na zadnje mesto, so pa številčno največje (Walford 1992, 97).

Zasebno šolstvo je notranje razčlenjeno in sestavljeno iz različnih šol. Bistvo pa je, da v svoji raznolikosti lahko prevzamejo številne funkcije, po katerih se med seboj razlikujejo. Te pa so: prenašanje religioznih in filozofskih nazorov, uvajanje novih pedagoških metod na omejeni populaciji, zasilni izhod za učence, za katere je javni sistem preveč selektiven. S to razvejanostjo zasebne osnovne šole dopolnjujejo in bogatijo javni šolski sistem.

Zasebne šole, ki glede učnih in osnovnih vzgojnih ciljev ustrezajo osnovnim in srednjim šolam v javnem šolskem sistemu, imenujemo »nadomestne šole«, vse druge pa so »dodatne šole« (Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji 1995, 239).

Vendar teh dveh pojmov slovenska zakonodaja ne pozna. »Zasnova ureditve položaja zasebnih šol in vrtcev«, objavljena v Beli knjigi o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji, ločuje ta dva termina. Načeloma velja, da zakonodajne določbe, ki veljajo za »zasebne šole«, predstavljajo rešitve, ki jih zasnova predlaga za »nadomestne šole«. V zasnovi so nadomestne šole opredeljene kot šole, »za katere obstaja javni interes in jih bo država nadzirala, finančno podpirala in jim priznala spričevala«. Te v zakonodaji najdemo pod pojmom »zasebne šole s koncesijo«. V zakonodaji pa se srečamo še z drugo vrsto zasebnih šol, »zasebne šole«. Ko govorimo o »zasebnih šolah«, se opiramo na določbe tistih zasebnih šol, ki koncesije nimajo in predstavljajo od javnega sektorja neodvisen sektor. Za »zasebne šole s koncesijo« pa veljajo predvsem določbe, ki zadevajo javne šole. Med obema vrstama zasebnih šol obstajajo razlike, ki so v ZOFVI in ZOsn posebej omenjene.

Zasebne šole morajo imeti oznake, ki izključujejo vsako zamenjavo z javnimi šolami. Temeljna zakona s področja vzgoje in izobraževanja, ki urejata delovanje zasebne osnovne šole, sta ZOFVI in ZOsn. ZOFVI ureja temeljna organizacijska, statusna in finančna vprašanja od predšolske vzgoje do izobraževanja odraslih, ZOsn pa ureja posebnosti edukacijskega sistema. Iz tega je razvidno, da sistem izobraževanja v javnih in zasebnih osnovnih šolah urejata ista zakona.

Cilj ustanavljanja zasebnih osnovnih šol je programska bogatitev šolskega prostora, oblikovanje jasnega in preglednega sistema zasebnega šolstva in dostopnost zasebnih šol vsem slojem prebivalstva (Krek 1996). Tako prispevajo zasebne šole k večji prilagodljivosti javnega sistema in dopolnjujejo javno šolsko mrežo. Zasebno šolstvo ni del javnega šolstva, ampak njegova dopolnitev glede možnosti obstoja šol, ki delujejo po drugih načelih kot javne šole. Zasebni sektor staršem omogoča izbiro šol, ki vzgajajo in izobražujejo v skladu z njihovimi verskimi in filozofskimi prepričanji.

Prehodnost

Pomembna je horizontalna in vertikalna prehodnost med javnimi in zasebnimi šolami tako za učence kot učitelje, kar uveljavlja naša zakonodaja. Še zlasti je pomembna horizontalna prehodnost na stopnji osnovnega šolanja in možnost prehoda iz osnovnošolske v naslednjo stopnjo izobraževalnega sistema. Zakon določa, da je država dolžna zagotoviti dokončanje izobraževanja otrok iz zasebne osnovne šole, ki zaradi prenehanja financiranja iz javnih sredstev ne izvaja več javno veljavnega programa (91. člen ZOFVI). Zahteva po primerljivosti med javnim in zasebnim sektorjem ne izhaja le iz zahteve po prehodnosti med njima in napredovanju po vzgojno-izobraževalni vertikali, ampak tudi iz dolžnosti države, da za vse otroke, tudi tiste v zasebnih osnovnih šolah, zagotovi uresničevanje načela enakih možnosti.

Oblika organiziranja zasebne osnovne šole

Zasebno osnovno šolo lahko ustanovi domača fizična ali pravna oseba, druge zasebne šole pa tudi tuja fizična ali pravna oseba (2. in 3. člen ZZ in 40. člen ZOFVI). Ustanovitelj mora zagotoviti pravne, finančne, personalne in prostorske pogoje za kontinuirano opravljanje dejavnosti zasebne šole.

Za ustanavljanje zasebne šole je potrebno dovoljenje države. Dovoljenje se izda, če so izpolnjeni naslednji pogoji:

- ustrezni prostori za pouk, ki morajo biti kakovostno primerljivi z javnim šolskim sistemom (33. člen ZOFVI),
- ustrezna izobrazba učiteljev, ki mora biti enaka ali vsaj primerljiva z izobrazbo učiteljev na javnih šolah (33. in 104. člen ZOFVI),
- predmetnik mora biti sestavljen tako, da učenci uspešno opravijo zaključno ocenjevanje znanja, ko gre za osnovno šolo (17. člen ZOFVI in 28. člen ZOsn),
- določi se minimalno število ur na teden (35. člen ZOsn),
- ustanovitelj mora predložiti program šole z informacijami o strokovno verificiranem programu (28. člen ZOsn),
- šola mora zagotoviti dokončanje izobraževanja vpisane generacije (91. člen ZOFVI),

- določi se minimalno število učencev ali oddelkov, ki je potrebno, da se ustanovi zasebna šola (44. člen ZOFVI),
- glede napredovanja učencev in ocenjevanja znanja morajo zasebne šole uporabljati podobna pravila kot javne šole (30. člen ZOsn),
- šole smejo pri pouku uporabljati učbenike po lastni izbiri, toda učbenike mora potrditi ustrezní strokovni organ (21. člen ZOFVI).

Programi

Zasebne šole lahko izvajajo programe, katerih vsebino določijo same. Da postanejo ti programi veljavni, si mora zasebna šola pridobiti le mnenje pristojnega strokovnega sveta, da program zagotavlja doseganje enakovrednega izobrazbenega standarda. V primeru, da gre za program zasebne šole, ki se izvaja po posebnih pedagoških načelih, pa mora program zagotavljati minimalna znanja, ki omogočajo uspešen zaključek izobraževanja in ga je priznalo ustrezno mednarodno združenje teh šol. V zasebnih šolah, ki izvajajo programe po posebnih pedagoških načelih, se s poskusom preverja vsaka uvedba programa za ves čas šolanja prve generacije (17. člen ZOFVI).

Delavci

Delavci v zasebnih šolah, ki izvajajo javno veljavne izobraževalne programe, morajo izpolnjevati enake pogoje kot njihovi kolegi v javnih šolah glede izobrazbe, imeti morajo z zakonom predpisano izobrazbo (33. člen ZOFVI). Vendar pa zaposleni niso javni uslužbenci in za njih javni sistem plač ne velja.

Financiranje

Zasebnim osnovnim šolam s koncesijo se za opravljanje javne službe zagotavljajo sredstva v skladu s koncesijsko pogodbo. Pripadajo jim sredstva iz državnega proračuna oziroma proračuna lokalne skupnosti, če izpolnjujejo kadrovske pogoje, potrebne za izvajanje javno veljavnega programa v skladu z zakonom in drugimi predpisi. Za izvedbo programa pridobijo sredstva v skladu z metodologijo o normativih in standardih, ki veljajo za javne šole, in sicer v višini 85 %, ki jih država oziroma lokalna skupnost zagotavlja za izvajanje javnega programa. Zasebnim šolam ne pripadajo sredstva za naložbe, investicijsko vzdrževanje in opremo. Ne glede na 86. člen ZOFVI zasebnim šolam ne pripadajo javna sredstva, če je zaradi vpisa v zasebno OŠ ogrožen obstoj edine javne OŠ. Zasebna šola, ki se financira iz javnih sredstev, se v primeru prvega odstavka tega člena preneha financirati po pravnomočni odločbi, ki jo izda minister.

Lahko pa zasebne šole sodelujejo na razpisih za učila in učne pripomočke, ki so namenjena javnim osnovnim šolam.

Ravnatelj

Pravni status ravnatelja zasebne osnovne šole je opredeljen v splošnem predpisu ZZ in področnem zakonu šolstva ZOFVI ter v 40., 46., 47., 53., 54., 55., 68. in 76. členu ZOs-n-UPB3.

Razlike med ravnatelji javnih in zasebnih OŠ so le v postopkih imenovanja in ocenjevanja ravnatelja ter o razvrščanju v plačne razrede. Postopek imenovanja izpelje svet zavoda, ravnatelj pa je odgovoren za zakonitost postopka. Najprej svet zavoda objavi interni razpis za imenovanje ravnatelja. Svet šole pridobi soglasje kolektiva, staršev in ustanovitelja. Svet šole odloča z večino glasov članov, ki imajo pravico glasovati. Odločitev o imenovanju ravnatelja svet odloči s sklepom. Ravnatelj je imenovan na podlagi javnega razpisa za čas petih let.

Uvrstitev ravnateljev v plačne razrede določi svet šole ob soglasju ustanovitelja. Prav tako ravnatelja oceni svet šole. Vsa mnenja in soglasja ministra pri imenovanju, ocenjevanju in napredovanju nadomesti mnenje ustanovitelja.

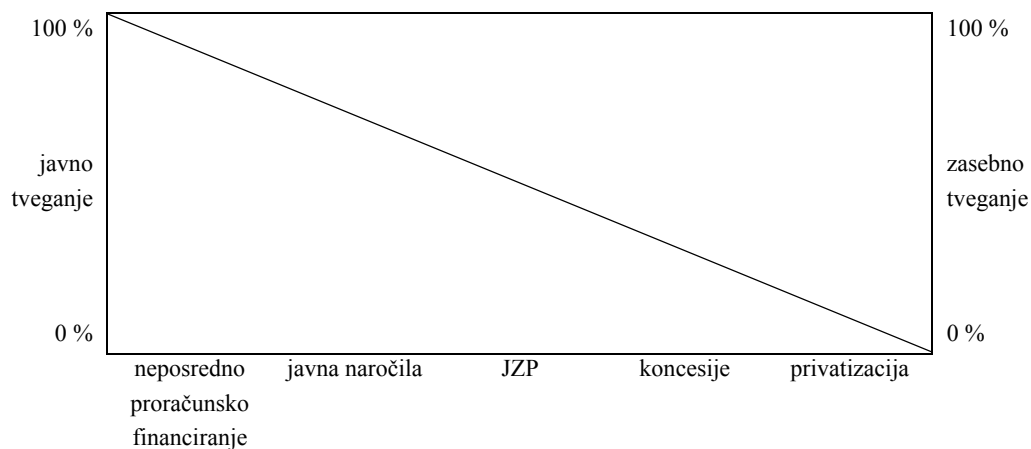
3.5 Ekonomska analiza pravne ureditve osnovnega šolstva

Pakt stabilnosti in rasti ter globalizacija zavezujeta članice EU k učinkoviti porabi javnih sredstev in h kvaliteti fiskalne politike. V ekonomski stroki potekajo razprave, ali so proračuni držav in upravljanje s proračunom ter institucije javnega sektorja učinkovite, pri tem pa empirični podatki kažejo, da bi morali biti javni sektorji manjši, institucije v javnem sektorju učinkovitejše ter da bi se morale dejavnosti, ki jih sedaj organizira javni sektor, do določene mere ali v celoti prenesti v zasebni sektor (Zajc 2007, 211). S tem bi se znižali stroški financiranja šol, razbremenil bi se državni proračun in odprli bi se dodatni viri financiranja. Vse to pa je v globalnem smislu za razvoj šolstva ugodno.

Slovenija je v zadnjih petnajstih letih postala ekonomsko uspešna država. Splošna ekonomska uspešnost zahteva učinkovitejši javni sektor, ki pomeni za državo veliko breme. Zato se pojavlja zahteva po privatizaciji, konkurenčnosti izvajalcev, znižanju stroškov, povečanju učinkovitosti in zadovoljstvu uporabnikov.

Organi javnih oblasti se vse bolj zanimajo za sodelovanje z zasebnim sektorjem pri izvajanju dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu. Obstajajo različne možne kombinacije javnega in zasebnega sodelovanja pri izvajanju in zagotavljanju obveznega osnovnošolskega izobraževanja, od javne osnovne šole, za katero je vlada v celoti odgovorna za obliko, zgradbo, upravljanje, financiranje in delovanje z osnovnimi sredstvi in storitvami, do popolne zasebne oskrbe z osnovnošolskim izobraževanjem, ko vlada sploh ni vključena (glej tabelo 1.3). Vendar pa meje med različnimi načini sodelovanja niso ostro določene in pride do prekrivanj, ta pa so odvisna od količine delitve tveganja (OECD 2008, 20).

Slika 3.1 Pregled kombinacij javnega in zasebnega sodelovanja, določen glede na tveganje



Vir: OECD 2008, 19.

Glede na to, da je bila država do nedavnega edina, ki je ponujala javno dobro (izobraževanje), se je javna osnovna šola obnašala monopolistično, torej na način, da je prišlo do neučinkovitosti. Država je zakonsko regulirala normative in standarde, pogoje za delo, vstopne pogoje, učne programe, kurikulum, verifikacijo učnega znanja in druge pogoje za delo. Občina je kot nižji državni aparat ustanavljala in delno financirala in nadzirala delovanje, upravljanje in poslovanje šol. Država je razvila bogato mrežo javnih šol, ki so zadoščale vsem potrebam. Javni šolski sistem je bil velikokrat bolj zagotovilo uspešnega socialnega izobraževanja kot pa temelj kakovostnih storitev. Država je poskrbela za brezplačno šolstvo, namenjeno vsem ne glede na socialni izvor, in omogočila posamezniku intelektualni in osebni razvoj. Nikogar ni izpustila izven zahtevanega standarda znanja, saj je moral posameznik imeti vsaj najnižjo stopnjo izobrazbe. Filozofija javnih šol večinoma sloni na predpostavki, da je mogoče vsem otrokom iste starosti ponuditi enak pouk in vzgojo. Znotraj šole se pojavljajo težnje po individualiziranem pouku, ki je prilagojen posamezniku, vendar normativi in standardi onemogočajo njegovo uresničevanje.

Ekonomska teorija uči, da monopol v veliki večini primerov zmanjšuje gospodarsko učinkovitost družbe, saj ponudi na trgu premalo dobrin, kar posledično dvigne ceno nad ceno, ki bi prevladala v popolni konkurenci. S tem, ko ni država dovolila zasebnih osnovnih šol, je prišlo do netržnega (političnega) odločanja o ponudbi javnih dobrin. Tak način tržnega ravnanja mora država odpraviti s predpisi, in sicer na način, da uvede čim večjo konkurenco na trgu dobrin oziroma konkurenco za tržni delež. Konkurenčnost v javnem sektorju in tudi na področju šolstva se lahko uvede z:

- javno-zasebnim partnerstvom,¹⁵

¹⁵ V nadaljevanju JZP.

- koncesijo,
- privatizacijo (Tičar 1995, 272–276 in OECD 2008, 18).

Prvi korak je bil storjen z osamosvojitvijo RS od bivše Jugoslavije leta 1991, ko so bili postavljeni novi temelji Ustave RS. Postavljeni so bili temelji za nove zakonske spremembe tudi na področju šolstva, še posebej zasebnega. Ustava RS je s 54. in 57. členom podelila staršem pravico in dolžnost izobraževati in vzgajati svoje otroke oziroma pravico primarnih vzgojiteljev in razglasila pravico svobodne vzgoje in izobraževanja. Osnovno šolstvo je obvezno in se financira iz javnih sredstev.

S šolsko zakonodajo 1996. leta je slovenski šolski prostor postal pluralen. Z uveljavitvijo pluralizma se je pojavila možnost izbire na ravni šolskega kurikulumu, na področju šolskih dejavnosti, izobraževanja učiteljev kot tudi na področju izbire šole ter na področju sistematičnega izobraževanja staršev. S tem, ko je država vzpostavila mehanizme pluralizma in možnost izbire, je bila dana možnost za povečanje kakovosti in kompleksnosti izobraževanja, kar prispeva k večji učenosti.

V Sloveniji smo do sedaj na tem področju na popolnem začetku. Res je, da zakonodaja omogoča ustanavljanje zasebnih šol, vendar praksa kaže, da je na poti do ustanovitve zasebnih osnovnih šol veliko ovir, saj trenutno obstajata le dve zasebni osnovni šoli. Zavedati se moramo, da si na tako majhnem prostoru kot je Slovenija, ne moremo privoščiti široke mreže šolskega sistema, ker ne samo da bi bila predraga, temveč bi povzročila tudi padec kakovosti. Šole bi zniževale merila, da bi si pridobile učence. Šele potem bi se začele truditi za kakovost, zato bi se konkurenca pojavila šele čez dolgo časa. Prav tako je še prezgodaj govoriti o ekonomski učinkovitosti zasebnih osnovnih šol, saj sta obe zasebni osnovni šoli koncesijski in ne moremo trditi, da so se javni izdatki za osnovno šolo zmanjšali pri nespremenjenem številu javnih šol.

Javno-zasebno partnerstvo

Javno-zasebno partnerstvo (JZP) je pogodbeno oddajanje izvajanja javne službe zasebnemu sektorju. JZP je vmesna oblika med tradicionalno javnim in popolno zasebnim zagotavljanjem storitev. Taka oblika sodelovanja pri nas še ni zaživela. Začetke takšnega načina sodelovanja v šolstvu zasledimo leta 1869, ko sta šolo sporazumno vodila država in cerkev (konkordatna šola). Sporazum med vlado in zasebnim partnerjem v JZP omogoča, da se združijo partnerji z različnimi cilji in da so oboji zmožni povezati različne cilje na ta način, da izvajanje ciljev ene stranke zagotovi realizacijo ciljev druge stranke. Gre za dolgoročno sodelovanje (pogodbeno ali institucionalno) v zvezi z javnimi nalogami, ki javnemu partnerju omogoča učinkovit nadzor in enostranske ukrepe zaradi zaščite javnega interesa ter vsaj delni prenos tveganj na zasebnega partnerja (Ferčič 2005, 6).

ZJZP v četrtem poglavju spodbuja uporabo instituta v praksi, saj so zapisana tako, da ne omejujejo inovativnosti javnih in zasebnih partnerjev pri sklepanju javno-zasebnih partnerstev. Vlada zagotavlja zadostno količino javnega osnovnošolskega izobraževanja, vendar pa kljub temu ni povsem enake kvalitete ali zagotovljene učinkovitosti. Monopolni javni sektor ni zadosti motiviran, da bi sledil vsem potrebam in željam uporabnikov programov. Odsotnost konkurence deluje vse prej kot spodbudno na prizadevanje javnega šolstva, tako glede pestrosti programov kot tudi učinkovitosti pri njihovem izvajanju. Glede na Evropsko investicijsko banko ter avtorja Grimseya in Lewisa (2005, 346) je glavni razlog JZP izboljšati ponudbo storitev. Vstopanje v javno-privatno sodelovanje ni zadosten pogoj za izboljšanje storitev, za doseganje izboljšanja mora biti zadostno tveganje preneseno na privatnega partnerja (Corner 2006, 37). Tako morajo zasebne osnovne šole prevzeti večje tveganje za svoj obstoj in se morajo za razliko od javnih bolj zanašati na svoje sposobnosti, da obstanejo na trgu. Zato morajo nuditi kvalitetne storitve, biti zanesljive, iznajdljive in kar se da poceni oziroma konkurenčne javnim šolam (Stropnik 2000, 370).

ZJZP v tretjem odstavku 15. člena določa: »Če izvajalec oziroma zasebni partner ne nosi svojega dela poslovnega tveganja, razmerje, ne glede na poimenovanje oziroma ureditev posebnega zakona, ne šteje za JZP«. Vlada ni profitno naravnana in nima iste motivacije za učinkovitost kot privatni sektor, zato vlada JZP izkoristi za izboljšanje učinkovitosti v javnih sektorjih. Z možnostjo vključevanja privatnega sektorja v osnovno šolstvo izkoristi motiviran zasebni sektor za učinkovito izvajanje programa. Eden od razlogov za večjo učinkovitost v zasebnem sektorju je lahko tudi ta, da je privatni sektor opremljen z bolj usposobljenim vodstvom, ki je dosti bolj usposobljeno za upravljanje velikih in kompleksnih projektov, ki prinašajo tudi velika tveganja. Pri tveganjih moramo razlikovati med tveganji, ki jih lahko nadzorujemo (endogena), in tveganji, ki jih ne moremo nadzorovati (eksogena). Učinkovitost v JZP je odvisna od endogenega tveganja. Privatni sektor je bolj usposobljen za prevzemanje komercialnega tveganja, medtem ko je javni sektor usposobljen bolj za legalna in politična tveganja (pravni red, reševanje sporov). Komercialno tveganje delimo na tveganje ponudbe in povpraševanja. Eurostat (2004) pa razvršča tveganja v tri skupine: tveganje gradnje (*construction risk*), tveganje dostopnosti in razpoložljivosti (*availability risk*) in tveganje povpraševanja (*demand risk*). Od količine tveganja je tudi odvisno, kdo je lastnik sredstev v JZP (OECD 2008, 53). V primeru, da je premalo tveganja preneseno na privatni sektor, ki prevzema samo tveganja gradnje, se sredstva opredelijo kot javna sredstva in se štejejo med državne račune kot vladna investicija. Mednarodni denarni sklad (IMF 2004, 7) trdi, da če je vlada odgovorna za večinski delež tveganja pri projektu, je potem tudi ekonomski lastnik sredstev. Če pa privatni partner nosi večino tveganja, so sredstva njegova last. Tveganje naj bi bilo med partnerjema optimalno razporejeno, kar pomeni, da določeno vrsto tveganja prevzame tisti pogodbeni partner,

ki lažje prenaša tveganje, vendar IMF definicija poudarja, da pri projektu, ki je opredeljen kot JZP, mora biti večina tveganja prenesena na privatni sektor. Ko so tveganja identificirana, lahko delujemo v boju proti tveganju in ga lahko nadzorujemo.

Definicija JZP je zelo široka in zajema vse oblike sodelovanja, v katerih javne in zasebne institucije združijo svoje človeške in materialne vire za doseg obojestranskih koristi. Država namreč obdrži odgovornost za kvaliteto šole s tem, da predpisuje učne načrte in minimalne standarde znanja, ravno tako pa preverja kakovost šole z nacionalnimi preverjanji znanja in novoustanovljene šole ves čas šolanja prve generacije. Prav tako država v določenem odstotku financira zasebne osnovne šole. Za zasebne šole pomeni JZP naložbo z manjšimi tržnimi tveganji in zagotovljenimi, vnaprej dogovorjenimi donosi. Pomembno prednost predstavlja tudi dejstvo, da je z vzpostavitvijo konkurence v fazi izbire zasebnega partnerja mogoče zagotoviti cenejše oziroma kvalitetnejše izvajanje dejavnosti kot v javni osnovni šoli. Prav tako je večja preglednost pri razporeditvi stroškov, saj so pri zasebnih šolah le-ti jasno definirani (Mužina 2005, 14–15).

Vendar se Šimenc (2007a) ne strinja, da lahko na področju šolstva govorimo o JZP, saj je šolstvo specifično. Država načrtno šolstva ne predaja v roke zasebnim šolam, ampak zgolj dopušča zasebno iniciativo, ki bogati in dopolnjuje javno mrežo. Lahko pa se zgodi, da postane zasebna šola za posameznika dražja, kljub bolj ekonomičnemu poslovanju šole, saj uporabnik plača tudi stroške, ki se pri javnih šolah pokrijejo iz javnih sredstev.

Na področju šolstva v Sloveniji še ni vzpostavljena konkurenčnost z JZP, medtem ko je Irska prevzela projekt JZP na petih srednjih šolah že leta 1991 (Ferk in Ferk 2008, 168).

Koncesija

Najučinkovitejši način gospodarjenja, »v katerem je družba tako produkcijsko kot alokacijsko učinkovita,« je stanje popolne konkurence. V stanju popolne konkurence¹⁶

¹⁶ Popolna konkurenca je stanje, v katerem obstaja čista konkurenca na prodajnem trgu in v katerem imajo vsi ponudniki, dejanski in potencialni, prost vstop do vseh faktorjev proizvodnje. V njej se oblikuje normalna cena. Konkurenca je čista, če je atomistična (ponudnikov in povpraševalcev na trgu je veliko in pomeni vsak od njih s svojo ponudbo in povpraševanjem le neznamen del celotne ponudbe oziroma povpraševanja), odprta (če so novi ponudniki in povpraševalci lahko vsak trenutek priključijo starim), homogena (da so proizvodi medsebojno popolni substrati) in gibljiva (ponudniki in povpraševalci so na trgu popolnoma gibljivi). Če je tudi dvostranska, se proizvodu oblikuje enotna cena kot rezultat delovanja skupne ponudbe in povpraševanja, enaka za vse in neodvisna od akcij posameznega ponudnika in povpraševalca (Bajt in Štiblar 2002, 232).

je dosežena Pareto učinkovitost.¹⁷ »Seveda gre pri popolni konkurenci za ideal, od katerega odstopa praksa v večji ali manjši meri predvsem takrat, ko prosto delovanje trga pripelje do neučinkovitih rešitev, ki pomenijo neoptimalno alokacijo redkih sredstev, s katerimi zadovoljujemo potrebe« (Cooter in Ulen 2000, 40). V realnem svetu imamo različna tržna stanja, ki do določene mere omejujejo konkurenco in pripeljejo do neučinkovitih rešitev. Z napakami v delovanju trga so povezane tudi koncesije, ki sicer niso neposredno posledica napak trga, izražene v obstoju javnih dobrin, pač pa so le eno od sredstev za njihovo zagotavljanje.

Ko se država odloči za podelitev koncesije, mora najprej določiti cilj, ki ga želi s koncesijo doseči. Lahko je to začetek k popolni privatizaciji šolstva ali pa omogočanje zasebnim subjektom, da z dostopom do enakih ali vsaj približno enakih virov financiranja obogatijo ponudbo na področju javnega šolstva. Če se država odloči za drugi razlog, potem je pričakovati, da bo s spodbujanjem konkurence med javnimi in zasebnimi osnovnimi šolami dosegla večjo kakovost v izobraževanju. Da bi država to dosegla, mora za to ustvariti določene pogoje, ki jih opredeljuje Vrečko (1990, 237):

- dobro razvit gospodarski sistem skupaj z dobro razvitim pravnim sistemom, ki jasno razmejuje med javnim in privatnim. Potreben je dobro organiziran finančni trg skupaj z učinkovitim informacijskim sistemom, ekonomska moč naj bo med subjekti čim bolj enakomerno porazdeljena,
- dejavnosti, ki se bodo privatizirale, morajo biti za privatizacijo primerne in naj ne vsebujejo izvajanja tistih nalog, ki so v izključni pristojnosti države,
- pred izvedbo privatizacije je potrebna temeljita analiza njenih možnih učinkov.

Zgoraj navedeni pogoji so dokaj splošne narave in jih lahko uporabimo pri kateri koli privatizaciji javnega sektorja. Pomembno je, da vsak pogoj jasno izpostavimo in opredelimo. Stanovnik 1998 navaja: »Država ve, kaj je dobro za njene državljane, in država nasprotuje prevelikim razlikam pri oskrbi s temi dobrinami in zato jih zagotavlja preko javnega sektorja.« Glede dobrin posebnega družbenega pomena Stanovnik meni, da za te dobrine država misli, da bi bila krivulja povpraševanja preveč na levi, to pomeni, da bi se ob dani ceni povpraševalo po količini, ki je nižja od družbeno zaželene količine. To naj bi bil tudi razlog, da se te dejavnosti financirajo iz javno proračunskih sredstev in se lahko šolstvo izvaja tako javno kot zasebno. ZOFVI in ZOSn sta na osnovi strokovne podlage o sistemski rešitvi zasebne šole, zapisane v Beli knjigi o

¹⁷ Pareto učinkovitost ali Pareto optimum je definiran kot etično merilo oziroma stanje, v katerem se z menjavo ali produkcijo položaj nobenega subjekta ne more izboljšati, ne da bi se pri tem stanje nekoga drugega ne zmanjšalo (Zajc 2007, 213).

vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji (1995), opredelila zasebne šole sledeče: Zasebne šole so vse šole, katerih ustanovitelj ni država ali občina. Zasebne šole dopolnjujejo in bogatijo mrežo javnega šolstva. V mejah zakona so zasebne šole svobodne pri izbiri svetovnega in religioznega nazora, metod poučevanja in vzgoje otrok, pri organiziranju pouka in izbiri učnih pripomočkov. Pri podeljevanju koncesij na področju javnega šolstva mora država upoštevati zgoraj navedene značilnosti, kajti v nasprotnem primeru bi podelitev koncesije delovala samo kot ustvarjanje novih javnih šol, ki so z vidika ustanovitelja zasebne narave. Treba je upoštevati vsebinsko raznolikost, ki jih ustanavljanje zasebnih šol prinese v sistem vzgoje in izobraževanja.

V zvezi s podeljevanjem koncesij v zasebnem šolstvu ima, kot navaja Čebulj (1993, 92), koncesija »formalni in materialni vidik«. Formalni vidik koncesije se odraža v aktu, ki je podlaga za podelitev in opravljanje koncesionirane javne službe. »Koncesijski akt je tisti sestavni del koncesijskega razmerja, ki neposredno ureja javni interes v konkretnem koncesijskem razmerju« (Pirnat 2003, 1611). Koncesijski akt se torej nanaša na ustanovitev koncesije in določitev pogojev za opravljanje javne službe. Je enostranski akt države, izrazito oblastne oziroma javnopravne narave. Koncesijska pogodba ureja razmerja med državo – koncendentom in zasebnopravnim subjektom – koncesionarjem. Gre za pogodbeno razmerje, ki ureja medsebojne pravice in obveznosti koncudenta in koncesionarja v zvezi z začetkom izvajanja koncesionirane javne službe, financiranjem, garancijami koncudenta, prenehanjem koncesije itd. Takega pogodbenega razmerja ne moremo označiti za enakopravno.

Pred sklenitvijo koncesijske pogodbe se izvede postopek pridobivanja in izbire koncesionarjev. Postopek se odvija v obliki javnega razpisa. Koncesionarja izbira država ali od nje pooblaščen organ kot koncendent in zato mora biti vedno zagotovljeno pravno varstvo izbranim kandidatom (ZGJS, 24 člen ZZ in 73., 74. ter 75. člen ZOFVI).

Materialni vidik koncesije se odraža v vsebini koncesionirane javne službe, ki jo opravlja koncesionar. Če združimo oba vidika koncesije, formalni in materialni, v postopku podeljevanja koncesije v javnem šolstvu, potem ugotovimo naslednje:

- država – koncendent mora po sprejetju odločitve o podelitvi koncesije za opravljanje izobraževalnih dejavnosti na področju javnega šolstva zasebni šoli sprejeti koncesijski akt, v katerem opredeli pogoje za izvajanje takšne dejavnosti, vendar pa mora ob tem upoštevati vsebinsko raznolikost, ki jo ima zasebna šola v razmerju do javne šole;
- koncesionarja se izbere na javnem razpisu, ki mora biti natančno definiran z namenom zagotavljanja pravne varnosti vsem prijavljenim kandidatom;
- država bi morala s podeljevanjem koncesij doseči poleg višje kvalitete izobrazbe še znižanje stroškov javnega šolstva. To pa bi lahko dosegla na ta način, da bi v razpisne določbe vključila tudi določbo o najugodnejšem

ponudniku glede predvidenih stroškov izvajanja javne službe. S tem bi si država pridobila povratno informacijo o dejanskih stroških javnega šolstva, ki jo sicer v »monopolnem« sistem javnih šol ne more pridobiti (Čebulj 1993, 94).

Ko je koncesionar izbran, skleneta koncesionar in koncendent koncesijsko pogodbo in vzpostavita koncesijsko razmerje. Koncesija se lahko nanaša na vse faze delovanja šolskega sistema, lahko pa pogodbene stranke opravljajo le določene storitve. To so lahko na primer le pedagoške storitve, kot so vodstvene, administrativne, zdravstvene, vzdrževalne, varnostne, prevozne storitve ali ponudba malic. Lahko pa zasebniki opravljajo samo pedagoške storitve, predvsem tam, kjer gre za specifične zahteve (usposabljanje otrok z motnjami) ali željo po večji konkurenčnosti šole (različna izbira predmetov, zagotavljanje boljših učiteljev) (Bitenc 1993, 138).

Privatizacija

Privatizacija pomeni prehod lastninske pravice na zasebne subjekte. Privatizacija je lahko dvojna:

- kadar gre za vzpostavitev lastninske pravice na anonimnem družbenem kapitalu s strani zasebnih subjektov, je to privatizacija družbene lastnine,
- kadar gre za prehod lastninske pravice javnega lastnika (države) na zasebne subjekte, je to privatizacija družbene lastnine.

Na področju družbenih dejavnosti so poleg popolnega prehoda lastninskih pravic iz javnega v zasebni sektor možne tudi vmesne oblike privatizacije – prikrite in kvazi oblike. Za te vmesne oblike je značilno, da je lastninska pravica na delovnih sredstvih v rokah države (Tičar 1995, 274–275).

Oblike privatizacije so odvisne od različnih ciljev in okoliščin. Razvrščene so lahko glede na stopnjo razbremenitve države (Rondinelli 1990) in glede na intenzivnost. V tabeli 3.7 so prikazane oblike privatizacije, ki jih delimo na:

- prikrite oblike, ki se neformalno porajajo z vladno deregulacijo,
- oblike kvaziprivatizacije, ki se porajajo ob delnem prenosu lastninskih pravic od javnih na privatne subjekte,
- oblike popolne privatizacije, ki zadevajo prenos vseh upravljalških pravic in pravic do razpolaganja na privatne subjekte (Rus 1993).

Cilji privatizacije po Rusu (1993) obsegajo najmanj navedene štiri dimenzije:

- učinkovitejšo porabo sredstev,
- večjo mobilnost potencialnih virov,
- večjo svobodo izbire za uporabnike,

- večjo neodvisnost posameznika od države.

Iz ZZ je mogoče sklepati, v kolikšni meri odpira prostor privatizacija na področju družbene dejavnosti. Iz določb je razvidno, da ima država restriktiven pristop glede privatizacije družbenih dejavnosti, saj jo dopušča preko določil koncesije. V 22. členu ZZ določa, da se kot javne službe opravljajo z zakonom oziroma odlokom občine na podlagi zakona določene dejavnosti, katerih trajno in nemoteno opravljanje zagotavljata v javnem interesu država ali občina. ZZ ureja kot obliko opravljanja te vrste javne službe tudi koncesijo. V 23. členu določa, da javno službo opravljajo javni zavodi, vendar jo lahko opravlja tudi drug zavod na podlagi koncesije. Tak zavod ima glede opravljanja javne službe pravice, dolžnosti in odgovornosti javnega zavoda (zavod s pravico javnosti). Koncesija se lahko podeli tudi podjetju, društvu in drugi organizaciji ali posamezniku (28. člen ZZ). Zakon določa, da se koncesija podeli, če interesent izpolnjuje za opravljanje javne službe predpisane pogoje (24. in 28. člen ZZ), kar v bistvu ne omejuje koncesionarjev.

Oblike privatizacije šolstva

Tabela 3.7 Klasifikacija oblik privatizacije glede na njihovo intenziteto

Prikrite oblike privatizacije	Oblike kvaziprivatizacije	Oblike polne privatizacije
Pogodbeni plani	Koncesije	Leasing
Managerske pogodbe	Franšize	Prodaja delnic
Javne korporacije	Vavčerji	Esop ¹⁸ in prodaja poslovnih enot

Vir: Rus 1993, 37.

V tabeli 3.7 so najmanj poznane in hkrati najzanimivejše oblike kvaziprivatizacije, ki imajo pretežno pozitivne učinke na področju družbene dejavnosti. V naši zakonodaji (ZZ in ZOFVI) je kot ena oblik privatizacije osnovnega šolstva omenjena le že predhodno razložena koncesija.

V Sloveniji koncesijske osnovne šole konkurirajo javnim osnovnim šolam. Javne osnovne šole se le izjemoma srečujejo s konkurenco. Vezane so na določena mesta in naselja in delujejo v izrazitem monopolističnem položaju. Darwinistična logika zanje ne velja, saj je trg zanje le nekaj abstraktnega. Vlogo trga naj bi prevzela država in lokalna skupnost, vendar njihov način regulacije še zdaleč ne vodi do tako visoke učinkovitosti

¹⁸ Esop – Employee Stock Ownership Program.

kot pri zasebnem pridobitnem sektorju in zato ponudba zasebnih osnovnih šol pomeni povečano učinkovitost osnovnošolskega izobraževanja. Konkurenca je pomembna pri zagotavljanju ponudbenega procesa (tekma za tržni delež) in pri zagotavljanju storitev (konkurenca na trgu). Če je na trgu več ponudnikov istih storitev, povzroča to pri privatnih partnerjih učinkovitost v konstruiranju načrtov in to je tudi dodatno zagotovilo vladi za čim boljše izvedbo (OECD 2008).

Ekonomska analiza prava (EAP) pomaga pri odločitvi, katera institucija, javna ali zasebna osnovna šola, je učinkovitejša pri ponudbi na trgu. Koncept učinkovitosti je temeljno vodilo EAP. Pri ponudbi osnovnošolskega izobraževanja je v ekonomskem smislu država učinkovitejša, saj zasebni sektor ne bi ponudil teh dobrin oziroma bi jih ponudil premalo. Tržno stanje je tisto, ki narekuje odločitev vlade, ali bo osnovnošolsko izobraževanje (javna dobrina) ponujeno na konkurenčnem trgu. Država se je odločila, da osnovnošolsko izobraževanje ponuja javni sektor, v manjši meri pa je odprto tržišče tudi za zasebne osnovne šole. Tako sta se na trgu pojavila dva instituta, ki tekmujeta med sabo. Kateri institut je učinkovitejši, je težko reči, saj je učinkovitost odvisna od »kredibilnosti države, od institucionalnega okolja in lastnosti privatizacijskih pogodb« (Zajc 2002, 1697), OECD (2008) pa opredeljuje naslednje kazalnike učinkovitost javno-privatnega partnerstva in javnega osnovnošolskega izobraževanja:

- meritve učinkovitosti, opredeljene v smislu vložkov in izdatkov,
- meritve učinkovitosti v smislu izidov (npr. količina, stopnja pokritosti področja ali populacije),
- meritve kakovosti storitve,
- meritve procesov in aktivnosti.

Po mojem mnenju bi morale biti meritve, s katerimi vlada meri učinkovitost šol, na začetku merjene na krajši rok (po četrletjih), postopoma pa na letni ravni. Razlog je predvsem v tem, da še ni opravljenih raziskav in primerjav na tem področju.

4 MED JAVNO IN ZASEBNO OSNOVNO ŠOLO V SLOVENIJI

Organizacijske, statusne in finančne razlike obstajajo med javnimi in zasebnimi osnovnimi šolami in med zasebnimi šolami in zasebnimi šolami s koncesijo.

Pred začetkom vpisa učencev v šolo morata tako javna kot zasebna osnovna šola izpolnjevati pogoje za delovanje. Dokaze o izpolnjevanju pogojev in javno veljavnem programu je treba priložiti vlogi za vpis v razvid. Zasebne šole, ki izvajajo javno veljavne programe, morajo priložiti sklenjene pogodbe o zaposlitvi ali na drug način dokazati, da imajo zagotovljene strokovne delavce. Vpis v razvid je dokazilo za izpolnjevanje pogojev za opravljanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja. Zakon pri ustanovitvi osnovne šole v celoti izenačuje javne in zasebne osnovne šole s koncesijo. Zasebne osnovne šole, ki izvajajo programe po posebnih pedagoških načelih, pa morajo izpolnjevati le pogoje, predpisane za prostor v javni šoli. Kot dokaz za izpolnjevanje pogojev morajo predložiti še sprejet izobraževalni program skupaj z ustreznim mnenjem pristojnega strokovnega sveta. Glede določanja kadrovskih pogojev zaposlenih ni zakonske opredelitve in je v celoti prepuščeno odločitvi ustanovitelja. Ko zasebna osnovna šola ne izpolnjuje več pogojev za delovanje, bodisi da je prenehala izvajati program ali da je s pravnomočno odločbo prepovedano njeno delovanje, se po uradni dolžnosti izbriše iz razvida (38 člen ZOFVI).

Javne osnovne šole so javne, ustanovijo jih lokalne oblasti, medtem ko so zasebne osnovne šole s koncesijo zasebne, izvajajo javno službo in sodijo v zasebni sektor. Ustanovijo jih lahko podjetja, posamezniki ali društva. Zasebne šole se statusno razlikujejo od tistih zasebnih šol, ki delujejo na podlagi koncesijskih pogodb in se njihovi programi ne razlikujejo od programov javnih šol. Razlika med tema dvema šolama je jasno zapisana tudi v šolski zakonodaji. Kadar zakon govori o zasebnih šolah, določa le pravice in obveznosti zasebnih šol brez koncesije. Ko zakon ureja vprašanja, ki se nanašajo na zasebne šole s koncesijo, je to posebej opredeljeno. Termin zasebne šole vključuje tudi zasebne šole, ki izvajajo izobraževalne programe po posebej mednarodno uveljavljenih pedagoških načelih (*Steiner, Decroly, Montessori* ipd.). Ob upoštevanju mednarodnih referenc, ki se ugotavljajo ob verifikaciji izobraževalnega programa, nova šolska zakonodaja dopušča, da se v teh šolah uveljavljajo vsebine, način dela in pogoji, ki so značilni za imenovane pedagoške doktrine. ZOFVI določa le tiste minimalne pogoje, ki jih zasebne šole zagotavljajo otrokom, da si pridobijo primerljivo javno veljavno izobrazbo. Poudarjena razlika med zasebnimi šolami s koncesijo in drugimi zasebnimi šolami je razvidna iz 5. člena ZOFVI, ki določa, da »dejavnost vzgoje in izobraževanja opravljajo vzgojitelji, pomočniki vzgojiteljev, učitelji, predavatelji višjih strokovnih šol, svetovalni delavci in drugi strokovni delavci v javnih in zasebnih vrtcih in šolah« – v primerjavi z 11. členom ZOFVI, ki določa javno mrežo šol in določa, da »se za opravljanje javne službe na področju vzgoje in izobraževanja

organizira javna mreža, ki jo sestavljajo javni vrtci in šole, zasebni vrtci in šole ter zasebniki, ki imajo koncesijo».

Položaj obeh vrst zasebnih šol se razlikuje tudi glede pristojnosti pri oblikovanju izobraževalnih programov. Medtem ko zasebne šole z javno veljavnim programom izvajajo javno veljavne programe, ki jih na predlog pristojnega strokovnega sveta sprejme minister, lahko zasebne šole sprejmejo programe, katerih vsebine določijo same.

Financiranje zasebnih šol je doživelo največje spremembe v primerjavi s starim sistemom. Stara zakonodaja je omogočala ustanavljanje zasebnih šol povsem svobodno, vendar pa so se iz javnih sredstev lahko financirale le tiste zasebne osnovne šole, ki so si pridobile koncesijo. Zato so si zasebne šole prizadevale pridobiti koncesijo, s tem pa so izgubile možnost, da bi izvajale izobraževalne dejavnosti po lastnih programih, ki bi temeljili na drugačnih svetovnonazorskih in pedagoških načelih.

Zakonodaja iz 2007 je naklonjena razvoju zasebnega šolstva, zato je uzakonila rešitev, da zasebna šola, ki z zakonom izpolnjuje pogoje za delovanje, pridobi pravico do javnih sredstev po samem zakonu. Javnim šolam se zagotavljajo sredstva iz državnega proračuna in sredstva lokalnih skupnosti v skladu z normativi in standardi, ki jih določi minister. Normativi in standardi obsegajo učno obveznost strokovnih delavcev, delovno oziroma učno obveznost ravnatelja in pomočnika ravnatelja, merila za oblikovanje svetovalne službe, knjižnice, administrativno-računovodske in tehnične službe. V financiranje so vključena tudi merila za oblikovanje oddelkov in skupin, pa še merila za vrednotenje materialnih stroškov ter standardi za prostor in opremo. Zasebnim šolam ne pripadajo sredstva za investicije, investicijsko vzdrževanje in opremo. Način financiranja osnovne šole določa naravo dostopa do programov. Šole, ki se javno financirajo, so splošno dostopne vsem državljanom pod enakimi pogoji, dejavnosti, ki jih plačujejo uporabniki sami, pa omogočajo ekskluziven dostop in so dostopne le nekaterim.

V Sloveniji nimamo zasebnih osnovnih šol, ki bi bile financirane izključno s sredstvi uporabnikov. Imamo zasebne osnovne šole, ki se financirajo tako iz javnih kot zasebnih sredstev in so splošno dostopne. Lahko pa zasebne šole po načelu splošnega, univerzalnega dostopa za vstop določijo posebne pogoje, ki omogočajo vključevanje samo izbranim kategorijam.

Od načina financiranja in dostopnosti šole je odvisna stopnja regulacije in nadzora države. Stopnja regulacije in nadzora je pri javni osnovni šoli višja, pri zasebni osnovni šoli pa nižja. Zasebne šole s koncesijo imajo prav tako javno regulacijo. Prav stopnja regulacije, financiranje in dostopnost so tisti kriteriji, ki razmejujejo javne in zasebne osnovne šole.

V tabeli 4.1 je prikazana porazdelitev vlog med posameznimi subjekti v javnih, delno ali povsem zasebnih oblikah osnovnošolskega izobraževanja.

Tabela 4.1 Pogoji delovanja, ustanovitev, financiranje OŠ glede na status

	JAVNI ZAVOD	ZASEBNI ZAVOD S KONCESIJO	ZASEBNI ZAVOD BREZ KONCESIJE
Pogoji za delovanje	Vpis v razvid	Vpis v razvid	Predpisani prostorski pogoji, sprejet izobraževalni program
Ustanovitev	Lokalna skupnost	Pravne in/ali fizične osebe	Pravne in/ali fizične osebe
Financiranje	Država, lokalna skupnost	Država, lokalna skupnost	Lokalna skupnost, starši
Program	Strokovni svet, potrdi minister	Določen v aktu o ustanovitvi	Določen v aktu o ustanovitvi
Dostopnost	Splošen, inkluziven	Splošen, inkluziven	Splošen, ekskluziven
Regulacija	Javna	Javna, z notranjimi akti zasebna	Javna, z notranjimi akti zasebna

ZOsn – UPB3 ureja posebnosti izobraževalnega sistema in je enoten za javne in zasebne osnovne šole. Razlike v izobraževalnem sistemu, ki jih dopušča zakon, spodbujajo konkurenčnost med javnimi in zasebnimi osnovnimi šolami. Razlika med javnimi in zasebnimi osnovnimi šolami je v programih in organizaciji dela.

Osnovnošolsko izobraževanje traja v javni in zasebni osnovni šoli devet let, s tem, da je v javni razdeljeno na tri vzgojno-izobraževalna obdobja, medtem ko takšna razdelitev za zasebne šole ni obvezujoča. V obeh šolah izobraževalni program obsega obvezni in razširjeni program. Za vse učence se mora izvajati pouk iz naslednjih predmetov: slovenščine in italijanščine ali madžarščine na narodno mešanih območjih, matematike, zgodovine, državljske in domovinske vzgoje ter etike, športne vzgoje in vsaj enega tujega jezika, naravoslovnega in družboslovnega predmeta in predmeta s področja umetnosti. V javni osnovni šoli so dodani še en tuji jezik, družba, geografija, naravoslovje, spoznavanje okolja, naravoslovje in tehnika, kemija, biologija, fizika, likovna vzgoja, glasbena vzgoja, likovna vzgoja, tehnika in tehnologija ter gospodinjstvo. Zasebne šole, ki izvajajo program osnovne šole po posebnih pedagoških načelih, lahko oblikujejo program po svoje, pomembno je le, da zagotovijo s programom minimalna znanja ob zaključku osnovnošolskega izobraževanja.

Ocenjevanje znanja je v javni osnovni šoli v prvem obdobju opisno, v drugem in tretjem pa številčno. Starši morajo biti ob ocenjevalnih obdobjih pisno obveščeni o ocenah, razen v prvem razredu, ko je obvestilo lahko ustno. Navedene določbe niso obvezne za zasebne osnovne šole. Napredovanje učencev v naslednji razred imajo lahko zasebne šole drugače urejeno kot javne. V tabeli 4. 2 so razvidne zakonske razlike med javno in zasebno osnovno šolo v programu in organizaciji dela.

Tabela 4.2 Zakonske razlike (ZOsn – UPB3) med javno in zasebno osnovno šolo

PROGRAM IN ORGANIZACIJA DELA	JAVNI ZAVOD	ZASEBNI ZAVOD S KONCESIJO	ZASEBNI ZAVOD BREZ KONCESIJE
Vzgojno-izobraževalna obdobja	Prvo obdobje od 1. do 3. razreda. Drugo obdobje od 4. do 6. razreda. Tretje obdobje od 7. do 9. razreda (33. člen ZOsn).	Določba ni obvezna, lahko urejajo samostojno (39. člen Zosn).	Določba ni obvezna, lahko urejajo samostojno (39. člen ZOsn).
Razred, oddelki, učne skupine	Vzgojno-izobraževalno delo poteka po razredih, oddelkih in učnih skupinah ob upoštevanju normativov in standardov, ki jih določi minister (37. člen).	Določila niso obvezna za zasebne osnovne šole (39. člen).	Določila niso obvezna za zasebne osnovne šole (39. člen).
Izvajalci vzgojno-izobraževalnega dela	V 38. členu ZOsn so opredeljeni izvajalci vzgojno-izobraževalnega dela v posameznih obdobjih.	Določba ni obvezna, lahko določajo samostojno (39. člen Zosn).	Določba ni obvezna, lahko določajo samostojno (39. člen Zosn).
Vzgojni načrt	Vzgojni načrt določa načine vzgojnih dejavnosti v 60. d, e, f in g členu).	Vzgojni načrt ni zakonsko obvezen za zasebne osnovne šole	Vzgojni načrt ni zakonsko obvezen za zasebne osnovne šole (60. h člen).
Predmetnik	Program javne šole je določen od 14. do 27. člena.	Določeni so predmeti, ki so obvezni tudi za zasebne šole, nekatere predmete pa lahko samostojno izbirajo (od 28. do 30. člena ZOsn).	Določeni so predmeti, ki so obvezni tudi za zasebne šole, nekatere predmete pa lahko samostojno izbirajo (od 28. do 30. člena ZOsn).
Oblike diferenciacije	Oblike diferenciacije so opredeljene od 40. do 42. člena.	Oblika diferenciacije ni obvezujoča za zasebne osnovne šole (43. člen).	Oblika diferenciacije ni obvezujoča za zasebne osnovne šole (43. člen).
Ocenjevanje znanja	Način ocenjevanje znanja ter obveščanje staršev določajo člani od 61. do 63. ter 69., 70., 76., 77., 78. in 80. člen.	Šole lahko same določajo načine ocenjevanja in obveščanja (81. člen).	Šole lahko same določajo načine ocenjevanja in obveščanja (81. člen).

V vseh osnovnih šolah je ob zaključku šolanja obvezno nacionalno preverjanje znanja, s tem da je ob koncu drugega obdobja nacionalno preverjanje znanja za učence prostovoljno in ga šole same izvedejo, razen v šolah, ki izvajajo programe po posebnih pedagoških načelih. Zaključna spričevala, ki jih izda šola ob zaključku šolanja, so v

zasebnih osnovnih šolah prilagojena programu, ki ga šola izvaja. Izdana spričevala v zasebnih osnovnih šolah s koncesijo imajo značaj javne listine in so javno veljavna.

Vzgojni načrt, ki vsebuje vzgojne dejavnosti in oblike vzajemnega sodelovanja med šolo, starši in učenci, ni za zasebne šole obvezen. Vzgojno-izobraževalno delo poteka po razredih, oddelkih in učnih skupinah po standardih in normativih, ki jih določi minister, zasebne šole pa lahko izvajanje vzgojno-izobraževalnega dela prilagodijo svojemu programu. Prav tako oblike diferenciacije niso obvezujoče za zasebne šole. Šolski koledar, ki ga za vsako leto določi šolski minister, je obvezujoč samo za javne osnovne šole. Iz tabele 4.3 so razvidne zakonske razlike med javno in zasebno osnovno šolo.

Tabela 4.3 Zakonske razlike (ZOsn – UPB3) med javno in zasebno osnovno šolo

PROGRAM IN ORGANIZACIJA DELA	JAVNI ZAVOD	ZASEBNI ZAVOD S KONCESIJO	ZASEBNI ZAVOD BREZ KONCESIJE
Nacionalni preizkusi znanja	Z nacionalnimi preizkusi znanja se preverja znanje učencev ob koncu drugega in tretjega obdobja. Ob koncu drugega obdobja izvede ocenjevanje znanja po predpisih šola in za učence ni obvezujoče. Ob koncu tretjega obdobja je preverjanje znanja obvezno za vse učence (64. člen).	Za zasebne šole, ki izvajajo programe po posebnih pedagoških načelih, ni obvezno, da po predpisanem postopku same izvedejo nacionalno preverjanje znanja (zadnji odstavek 64. člena).	Za zasebne šole, ki izvajajo programe po posebnih pedagoških načelih, ni obvezno, da po predpisanem postopku same izvedejo nacionalno preverjanje znanja (zadnji odstavek 64. člena).
Vsebina spričevala	Vsebina spričevala je določena v 83. in 84. členu.	Za zasebne šole, ki izvajajo programe po posebnih pedagoških načelih, ni obvezno, da po predpisanem postopku same izvedejo nacionalno preverjanje znanja (zadnji odstavek 64. člena).	Za zasebne šole, ki izvajajo programe po posebnih pedagoških načelih, ni obvezno, da po predpisanem postopku same izvedejo nacionalno preverjanje znanja (zadnji odstavek 64. člena).
Šolski koledar	Šolski koledar določi minister (36. člen).	Šole lahko po svoje prilagodijo pouk (39. člen).	Šole lahko po svoje prilagodijo pouk (39. člen).

Zaslediti je mogoče, da se privatizacijski procesi na področju osnovnega šolstva že izvajajo. Dinamika teh procesov ni toliko odvisna od pravnih podlag, ki privatizacijo omogočajo, ampak od trenutne politične volje. Slednja je tista, ki omogoča, da se

zasebno šolstvo razvija, saj bi bilo napačno pričakovati, da bi zasebne šole brez pomoči države na dolgi rok obstale.

Na vseh ravneh izobraževanja so javne šole ustvarile monopole, ki bi jih bilo potrebno zmanjšati z namenom zagotavljanja večje kvalitete formalnih izobraževalnih storitev. V ospredje torej prihaja spoznanje, da privatizacija javnega šolstva ne pomeni nekaj, kar bi bilo potrebno omejevati zaradi strahu pred negativnimi posledicami, ki jih lahko povzroči. Tu je mišljena predvsem bojazen, da formalna izobrazba ne bi bila dostopna pod enakimi pogoji vsem. Pravzaprav bi morali privatizacijo javnega šolstva v družbi predstavljati kot logično posledico naravnega procesa razvoja družbene percepcije, da je izobrazba dobrina. Večkrat je bilo poudarjeno, da je izobrazba tako javna kot zasebna dobrina in prav to dejstvo narekuje državi, da ohranja javno šolstvo in ga s podporo k ustanavljanju zasebnih šol spodbuja k nenehnemu razvoju zaradi pojava konkurenčnosti med obema vrstama šol.

Privatizacija javnega šolstva tako ni popoln prenos vseh lastninskih pravic iz javne izobraževalne organizacije na zasebno, ampak proces, pri katerem država z liberalizacijo pravnih norm najprej omogoči nastanek zasebnih šol in nadalje z oblikami kvaziprivatizacije tem šolam pomaga k enakopravnemu položaju, kot ga imajo javne šole.

5 ŠOLSTVO V EU – KOMPARATIVNA UREDITEV

Javno in zasebno šolstvo se je v državah EU razvijalo različno. Najprej je bil vpeljan sistem zasebnega šolstva, ki pa ni bil sistematičen in ni obsegal celotne populacije. S posegom države na področje šolstva je prišlo do vzpostavitve mreže javnih šol, ki je pokrila vso državo, pa tudi do splošne šolske obveznosti. Proces vpeljevanja javnega šolstva se je v EU končal šele v 19. stoletju. V državah, kjer je bil dobro vpeljan sistem zasebnega šolstva, se je težje uveljavilo javno šolstvo in obratno. Zasebne šole v EU lahko glede na nastanek razdelimo v dve skupini. Eno skupino sestavljajo »zgodovinske« zasebne šole, katerih nastanek sega v »predzgodovino« javnega šolstva, drugo skupino pa sestavljajo zasebne šole, ki so bile ustanovljene po nastanku javnih šol iz različnih svetovnih nazorov, posebnih izobraževalnih in vzgojnih metod in pedagoških načel.

Zelo na splošno lahko rečemo, da v zahodni Evropi zasebno šolstvo zajema povprečno okrog 10 % učencev osnovnih in srednjih šol. Izjemi sta Nizozemska s približno 70 % deležem zasebnih šol in Belgija s 60 %. Vendar pri teh dveh državah ne gre za tipičen model zasebnega šolstva, saj je delitev na zasebno in javno šolstvo v teh dveh državah posredni izraz notranje razdeljenosti obeh držav (Šimenc 2007b, 1).

Spremenjene socialne, ekonomske in druge okoliščine so privedle v vseh državah do tega, da je organizacija ustreznega izobraževalnega sistema in njegovo upravljanje postalo danes med najbolj zapletenimi in aktualnimi problemi na področju vzgoje in izobraževanja: zaradi spremenjenega položaja, povečanja pravic in dolžnosti človeka in nenazadnje tudi sprejetega izhodišča, da imajo starši pravico izbirati šolo za svojega otroka, država pa mora zakonsko urediti in omogočiti ustanavljanje zasebnih osnovnih šol, da lahko starši to pravico uveljavijo. To zahteva od vseh udeleženi v vzgojno-izobraževalnem sistemu, da najdejo skupno pot za sodelovanje. »Vse bolj postaja jasno, da šola za družino in okolje ne more biti zaprt sistem, saj so razvejana in dinamična razmerja povzročila, da šola ni več sposobna pripraviti mladine za vse bolj zapleteno življenje v pošolskem obdobju« (Lipužič in Roje 2002). Ker šola ne more prevzeti vloge staršev, okolja in doma, je rešitev v tem, da šola omogoči staršem in okolju vpliv na vzgojno-izobraževalno delo. Od stopnje sodelovanja je odvisna kakovost in uspešnost vzgojno-izobraževalnih učinkov. Zato so številne države članice Evropske unije in EFTA (*European Free Trade Association – EFTA*) doživele precejšnje spremembe v upravljanju šolstva v zadnjih petnajstih letih. Novosti v šolskih sistemih so nastajale v procesih decentralizacije in demokratizacije vodenja šolskih sistemov. Decentralizirali so pristojnosti z države na lokalne oblasti ter marsikje celo na šolo, kar je razširilo demokratizacijo odločanja o vzgojno-izobraževalnih zadevah. Najnovejše študije UNESCO (1997, 5) kažejo, da v večini držav članic pri upravljanju šolskih sistemov vse bolj enakopravno soodločajo zastopniki različnih družbenih

interesov za izobraževanje, kar so poimenovali kot socialno participacijo (European Commission 1997, 26) pri upravljanju izobraževanja in vodenju šol oziroma večjo udeležbo izobraževalnih skupnosti v procesih odločanja o šolski politiki ter o življenju in delu šol.

Zasebno šolstvo je v državah EU zakonsko urejeno. V glavnem je pravica do ustanavljanja zasebnih šol zapisana v ustavi ali implicirana v členih ustave, ki zagotavljajo pravico do izbire in svobode izobraževanja. Ob ustavi pa ima večina držav v področnih zakonih urejene pogoje za ustanavljanje.

Za pregled zasebnih in javnih osnovnih šol v Evropi sta uporabna dva vira, in sicer statistični podatki, ki jih nadzira skupina EFE (Izobraževanje za vse) v okviru UNESCO (Organizacija združenih narodov za vzgojo, znanost in kulturo) in jih redno objavlja v Global Monitoring Report, in informacije, ki so redno objavljene v publikacijah in na spletnih straneh Eurydica.

Uporabila bom razporeditev Eurydice (2007), ki je šole razdelil v tri vrste: javne osnovne šole, zasebne šole s koncesijo in zasebne osnovne šole. Javne osnovne šole klasificira evropsko informacijsko omrežje, če jo neposredno nadzirajo javne oblasti. Če ne, jo klasificira kot zasebne. Zasebne osnovne šole so šole s koncesijo ali samostojne, kar je povezano s financiranjem. Institucije s koncesijo so tiste, ki več kot polovico sredstev prejmejo od javnega sektorja, samostojne zasebne ustanove pa so tiste, ki od javnega sektorja prejmejo manj kot polovico finančnih sredstev.

Izhodišče za izbor omenjenih držav je bil raznolik šolski sistem oziroma različen delež javnih in zasebnih osnovnih šol in različni rezultati na mednarodnih primerjavah. Primerjava med navedenimi državami bo potekala po naslednjih merilih: financiranje, programi, učitelji in ravnatelj.

5.1 Zvezna republika Nemčija

V Nemčiji imajo centralne oblasti poglavitno politično, upravno in zakonodajno vlogo pri splošni organizaciji izobraževalnega sistema. Dežele na podlagi svojih zakonov podrobneje urejajo izobraževanje. Zvezna republika Nemčija je sestavljena iz šestnajstih dežel. Deželne vlade sodelujejo pri izmenjavi izkušenj o pristojnosti v izobraževanju, ki jih urejajo zvezni predpisi, izpeljavo pa določajo dežele. Po združitvi dežel so v Zvezni republiki Nemčiji poenotili šolski sistem in uskladili temeljno strukturo izobraževanja. Enotni temelji določajo začetek in trajanje obveznega šolanja ter šolskega leta, počitnice, imena in organizacijo različnih šol, začetek poučevanja tujega jezika, splošno veljavnost zaključnih spričeval in učnih kvalifikacij (Lipužič 1997, 115–116).

5.1.1 Javna osnovna šola

V Nemčiji za javne šole skrbijo dežele, lokalne oblasti pa jih ustanavljajo, organizirajo, upravljajo in financirajo. Za nadzor nad šolskim sistemom skrbijo dežele. Načelno je izobraževanje v javnih šolah brezplačno. Učne pripomočke, ki jih učenci uporabljajo v šoli, dobijo brezplačno ali pa jih šola posodi. Ponekod morajo starši za to prispevati del sredstev – sorazmerno z družinskimi dohodki. Po zveznih predpisih lahko socialno ogroženi učenci dobivajo denarno podporo do desetega leta starosti. V nekaterih šolah učenci dobijo podporo, če se vozijo v šolo ali če morajo stanovati v kraju, kjer je šola (European Commission 2005).

Financiranje

Lokalne oblasti so odgovorne za šolske gradnje, pri tem pa s finančnimi prispevki sodelujejo dežele. Lokalne oblasti skrbijo tudi za materialne izdatke šol ter učne pripomočke, učbenike in šolske prevoze (European Commission 2005).

Program

Nemčija ima centralizirano šolstvo in država sprejme širšo zasnovo učnih načrtov, ki jih nato podrobneje razčlenijo na nižjih ravneh odločanja – v regijah, občinah ali šolah (Lipužič 1997, 16).

Učitelji

V Nemčiji zaposluje učitelje država ali pristojne lokalne oblasti. Osnovnošolski učitelji morajo opraviti najmanj triinpolletni študij (nižje sekundarne šole) ali štiriinpolletni študij (višje sekundarne šole) na univerzi ali visoki šoli, obvezna pa je tudi dveletna učna praksa oziroma poklicno usposabljanje (Lipužič 1997, 120).

Učitelji v javnih osnovnih šolah imajo lahko status javnih uslužbencev kot tudi pogodbeni status. Zaposleni na podlagi pogodb o stalni zaposlitvi, ki jo sklenejo z vlado, imajo podobna delovna razmerja kot karierni državni uslužbenci in jih lahko obravnavamo kot del javnih služb. Učitelje zaposluje upravni organ bodisi na ravni države, regije ali lokalne skupnosti. Učitelji, ki imajo status javnega uslužbenca, sklenejo delovno razmerje po posebni, drugačni zakonodaji od tiste, ki sicer ureja vsa druga pogodbeno razmerja v javnem in zasebnem sektorju. Model javnih uslužbencev razdelamo še v podkategorijo učiteljev s statusom kariernega državnega uslužbenca. V kariernem sistemu državnih uslužbencev je delodajalec na državni ali regionalni ravni najvišja šolska oblast, ki izbira kandidate za učitelje. Velika večina učiteljev spada v krog kariernih državnih uslužbencev, vendar pa jih v nekaterih novih zveznih deželah zaposluje država po pogodbah za nedoločen čas (Eurydice 2004, 1–6). V tabeli 5.1 je razvidno spreminjanje statusa stalno zaposlenih učiteljev v obdobju desetih let.

Ugotovimo lahko, da se je zmanjšal odstotek učiteljev s statusom javnega uslužbenca, povečal pa se je delež učiteljev, zaposlenih za nedoločen čas.

Tabela 5.1 Vrsta zaposlitvenega statusa učiteljev v nižjem splošnem sekundarnem izobraževanju v letih 1990 in 2000

	1990	2000
Status javnega uslužbenca	90 %	72,3 %
Pogodba o zaposlitvi za nedoločen čas	10 %	27,7 %
Pogodba o zaposlitvi za določen čas	ni podatka	ni podatka

Vir: Eurydice 2004, 5.

Letna obveza učitelja znaša 840 ur. Šolsko leto ima 46 delovnih tednov in 40 tednov pouka. Šest delovnih tednov je namenjenih za načrtovanje vzgojno-izobraževalnega dela in učno pripravo.

Lestvica učiteljske plače obsega 14 točk, plača pri različnih vrstah učiteljev pa izhaja iz treh, štirih ali petih točk. Napredujejo vsaki dve leti, zato dosežejo maksimalno plačo po osemnajstih do dvaindvajsetih letih delovne dobe (European Commission 2005).

Ravnatelj

Ravnatelj mora imeti enako izobrazbo kot učitelji šole, na kateri je ravnatelj. Pogoji so poklicne izkušnje na isti stopnji in dobre ocene iz svoje učne prakse. Postopek imenovanja ravnatelja je zahteven. V njem sodelujejo lokalne oblasti in svet šole, imenuje pa ga deželni minister za izobraževanje in kulturo. V nemški šoli ima ravnatelj prestižen položaj. Kot pedagoški vodja odgovarja za vzgojno-izobraževalno delo in tesno sodeluje z učiteljskim in šolskim svetom. Kot pedagoški vodja ima precejšnje pristojnosti pri organizaciji in nadzoru pouka in zagotavljanju šolskega reda. Poleg tega ima ravnatelj tudi učno obvezo. Dela po predpisih in navodilih šolskih oblasti, ki nadzirajo delo šole. Njegove finančne možnosti so omejene, saj za učiteljske plače skrbi deželno ministrstvo. Nadrejeni organi ocenjujejo delo ravnatelja in to vpliva na njegovo napredovanje in morebitno premestitev. Dežele skrbijo za raznovrstno izpopolnjevanje ravnateljev (Lipušič 1997, 119–120).

5.1.2 Zasebna osnovna šola

Zvezna ustava v členu 7 (*Grundgesetz*) in do določene mere tudi ustave določenih dežel zagotavljajo pravico do ustanovitve in vodenja zasebnih šol kot vzporednih

neodvisnih ustanov z enakimi pravicami, kot jih imajo državne šole. Ustava onemogoča državni monopol nad šolstvom. Zasebne šole so dolžne pridobiti dovoljenje šolskih oblasti in morajo upoštevati splošno in področno zakonodajo. Splošne zakonske zahteve se nanašajo na gradbene standarde, požarno varnost, varnost zdravja in zaščito otrok. Zasebna šola se odobri, če jo prepoznajo kot poseben pedagoški interes ali če ima zahteva staršev posebno religiozno, medkonfesionalno ali filozofsko usmerjenost in v okolju še ni javne šole te vrste.

Zasebne osnovne šole so bolj izjema in so konfesionalne, waldorfske, reformistične ali osnovne šole z možnostjo integracije. Deželne oblasti so po zakonu organ za nadzor in izdajanje dovoljenj zasebnim šolam (Lipuzič 1997, 117).

Odstotek vključenih učencev v zasebne šole v Nemčiji je različen od dežele do dežele in je odvisen od tipa šole. Po podatkih Eurybase (Mojškerc in Tašner 2007, 26) je bilo vpisanih v zasebne osnovne šole 2,9 % učencev od vseh vpisanih.

Financiranje

Vse dežele zagotavljajo zasebnim osnovnim šolam sredstva za osebje in materialne stroške, ne pa tudi za samo ustanovitev. Sredstva so zagotovljena pavšalno ali kot odstotek kritja izpostavljenih finančnih potreb posamezne šole. V vseh primerih so referenčna vrednost stroški javne šole. Poleg standardne finančne podpore obstajajo še dodatne podpore, kot na primer prispevki za stroške gradnje, zagotavljanje učnih pripomočkov za učence, prispevki za pokojnine učiteljem in dopuste učiteljem za nedoločen čas, ki imajo status javnega uslužbenca, ter za njihove plače (Mojškerc in Tašner 2007, 30).

V Nemčiji različne dežele različno financirajo zasebne šole, tako da podpora sega od 60 do 100 odstotkov tekočih stroškov na učenca javne šole. Vendar je večina dežel uvedla dve do tri – v dveh primerih šestletno čakalno obdobje, preden se plača državna podpora. Ideja tega »preizkusa resnosti« je, da hočejo oblasti pripraviti zasebne šole, da si ustrezna sredstva poiščejo pri zasebnih partnerjih (Reuter 2004, 227 cit. po Šimenc 2007, 17).

Program

Zasebne šole – nadomestne šole (*Ersatzschule*) morajo izvajati enako raven pouka in dosegati enakovredne standarde kot javne šole (Schulministerium). Njihov kurikulum pa se lahko razlikuje od tistega v javnih šolah, prav tako so lahko drugačni njihovi urniki in učbeniki. Učitelji lahko uporabljajo svoje metode poučevanja, s katerimi podpirajo določene religiozne ali filozofske poglede. Njihova spričevala so javno veljavna, če upoštevajo državne predpise o učnih programih, pouku in učiteljevi izobrazbi in izpitih (European Commission 2005).

Učitelji

Kvalifikacije za poučevanje na zasebnih osnovnih šolah so enake kot v javnih šolah, zato je možnost prehajanja med javnim in zasebnim sektorjem z ohranitvijo ravni napredovanja in pridobljenih pravic. Plače učiteljev v zasebnem sektorju so enake ali primerljive z javnim sektorjem. Učitelji v zasebnih osnovnih šolah imajo deželne pogodbe. V katoliških in protestantskih zasebnih šolah imajo učitelji enak položaj kot državni uslužbenci (European Commission 2005).

Vse pokrajine zagotavljajo zasebnim osnovnim šolam tako imenovano standardno finančno podporo v obliki subvencije za materialne stroške in osebje za zagotavljanje finančne varnosti učiteljev. V več pokrajinah so lahko učitelji iz javnega sektorja izključeni zaradi prehoda v zasebni sektor. Subvencije pomagajo pokriti plače učiteljev s statusom javnih uslužbencev, ki so izključeni iz sektorja, ker poučujejo na zasebnih šolah (Mojškerc in Tašner 2007, 27–29).

Ravnatelj

Postopek imenovanja ravnateljev v zasebnih osnovnih šolah, je kot pravi Schierjeva (2009), v Nemčiji odvisen od ustanovitelja zasebne osnovne šole. Ustanovitelj lahko izbere kandidata za ravnatelja iz kolektiva, lahko izvede javni razpis ali pa izbere čisto svojo osebo. Izobrazba je pogojena z obveznostmi, ki jih ima ravnatelj. Če je ravnatelj samo administrativni delavec, ni potrebna pedagoška izobrazba, če pa je ravnatelj še učitelj, je pedagoška izobrazba potrebna. Mandat ravnatelja ni časovno omejen. Plača ravnatelja je odvisna od dogovora med ravnateljem in ustanoviteljem zasebne osnovne šole, običajno je podobna plači ravnateljev v javni osnovni šoli.

5.2 Italija

5.2.1 Javna osnovna šola

Enotno besedilo (*Testo Unico – TU*) zakonov na področju izobraževanja je bilo odobreno z zakonskim odlokom št. 297 z dne 16. 4. 1994. TU obravnava in uravnava šolsko problematiko v celoti, tako javne kot zasebne šole. TU je še vedno osnova šolske zakonodaje, vendar je doživel številne spremembe in dopolnitve. V zadnjih desetih letih je v teku velika decentralizacija upravne oblasti tudi na področju šolstva. Pooblastilo nalog in zadolžitev deželam, pokrajinam in občinam obravnava zakonski odlok št. 112 z dne 31. marca 1998, posebej pa velja omeniti ustavni zakon LC (*legge costituzionale*) št. 3 iz leta 2001, ki s spremembo V. naslova ustave podeljuje deželam nove pristojnosti na področju šolstva in ustavno določa avtonomijo šolskih institucij.

V Italiji je vodenje izobraževanja centralizirano. Država je odgovorna za izobraževalno politiko. Javne osnovne šole so državne, za nedržavne javne šole skrbijo mesta in občine.

Šole imajo decentralizirane šolske uprave in lahko nacionalne učne programe prilagodijo svojim lokalnim razmeram. Ministrstvo za javno izobraževanje je odgovorno za primarno in sekundarno izobraževanje. V deželah in pokrajinah ministrstvo zastopajo uradi, ki uresničujejo centralno določena politična in upravna navodila, skrbijo za stike z lokalnimi organi ter usklajujejo izobraževalne dejavnosti in službe. V deželah so šolska nadzorništva (Lipužič 1997, 97).

Tabela 5.2 Prikaz števila osnovnih šol ter njihovih udeležencev v letih od 2002 do 2007

LETO	OSNOVNA ŠOLA (PRIMARY) ¹⁹			OSNOVNA ŠOLA (SECONDARY) ²⁰		
	ŠOLA	UČENCI	UČITELJI	ŠOLA	UČENCI	UČITELJI
2002/03	18 575	2 761 187	289 993	7 883	1 796 291	211 001
2003/04	18 389	2 768 386	ni podatka	7 867	1 805 001	ni podatka
2004/05	18 351	2 771 247	293 187	7 890	1 792 244	211 078
2005/06	18 218	2 790 254	ni podatka	7 886	1 764 230	ni podatka
2006/07	18 163	2 820 150	293 187	7 904	1 730 031	211 078

Vir: Compendio statistico Italiano 2008.

Statistični podatki, prikazani v tabeli 5.2, nam pokažejo petletno upadanje števila osnovnih šol na primarni ravni in hkrati rast števila učencev v primarnih šolah. Število osnovnih šol se na sekundarni ravni spreminja, število učencem pa od 2003/04 pada.

Financiranje

Finančno plat šolske avtonomije podrobno uravnava medministrski odlok DI (*Decreto interministeriale*) št. 44, imenovan tudi Pravilnik o administrativno-finančnem poslovanju. Država prek osrednjega in lokalnih uradov ministrstva zagotavlja za javno izobraževanje proračunski denar za javno izobraževanje, plače ter strokovno izpopolnjevanje zaposlenega osebja. Svet šole²¹ odloča o nakupih, obnovi in

¹⁹ Primary – praviloma šest let naše devetletke.

²⁰ Secondary – deljeno na nižje in višje. Nižja raven ustreza približno zadnjim trem letom devetletke, višjo raven pa lahko primerjamo z našimi srednjimi šolami.

²¹ Svet šole sestavljajo izvoljeni zastopniki učnega in drugega šolskega osebja in staršev ter na višjih sekundarnih šolah zastopniki učencev. Ravnatelj je član sveta šole. Predsednik sveta šole je izvoljen iz vrst staršev. Svet izvoli tudi izvršilni odbor.

vzdrževanju šolske opreme in učnih pripomočkov, knjižnicah ter potrošnem materialu za razrede. Šolske izdatke načrtuje izvršilni odbor sveta staršev²² (Lipuzič 1997, 99).

Učitelji

Osrednje šolske oblasti izbirajo in nameščajo učitelje v javnih osnovnih šolah. Učitelji naj bi imeli po izpeljani reformi najmanj štiriletno visoko izobrazbo. V javnem šolstvu imajo osnovnošolski učitelji enoletno pripravniško dobo. Ko se redno zaposlijo, postanejo javni uslužbenci (Lipuzič 1997, 102).

Podatki o sklenjenih pogodbah o zaposlitvi učiteljev v javnem sektorju v tabeli 5.3 odražajo trend privatizacije tega področja, ki ga je spodbudila reforma iz leta 1993. Zaradi zmanjšanja državne uprave so zaposlovanje učiteljev začeli urejati z okvirnimi kolektivnimi pogodbami za vso državo, te pa dopolnjujejo s pogajanjem na lokalnih ravneh. O pogodbi se pogaja uprava šole in predstavniki sindikata učiteljev šole. Nova ureditev izhaja iz avtonomije šol, ki je bila vpeljana septembra 2000. Podatki kažejo, da privatizacijo na področju zaposlitvenih razmerij spremlja naraščanje deleža sklenjenih pogodb o zaposlitvi za določen čas. Porast pripisujejo dejstvu, da so običajni postopek sklepanja pogodb o stalni zaposlitvi začasno ukinili. Zato je šolski prostor v Italiji eno izmed tistih področij v javnem sektorju, kjer je varnost zaposlitve manjša. Leta 1999 so ponovno sprejeli zakon, s katerim so ponovno vpeljali možnost sklepanja pogodb o zaposlitvi za nedoločen čas.

Tabela 5.3 Vrsta zaposlitvenega statusa učiteljev v nižjem splošnem sekundarnem izobraževanju v letih 1990 in 2000

	1990	2000
Status javnega uslužbenca	94 %	ni podatka
Pogodba o zaposlitvi za nedoločen čas	ni podatka	85,1 %
Pogodba o zaposlitvi za določen čas	5,5 %	14,9 %

Vir: Eurydice 2004, 5.

Ministrstvo za javno izobraževanje skrbi za usposabljanje učiteljev ter njihovo nameščanje po šolah. Delovni čas v šolah je 612 učnih ur. V šolskem letu je 46 delovnih tednov, učnih pa 35. Med neučno delovno obveznost uvrščajo tedne, ko potekajo izpiti. Po predpisih imajo vsi učitelji obvezna neučna opravila (sestanki, načrtovane dejavnosti) 40 ur, različnih drugih delovnih obveznosti pa 80 ur (Lipuzič 1997, 102).

²² Izvršilni odbor sveta staršev sestavljajo izvoljeni predstavniki sveta šole. Izvršilni odbor vodi ravnatelj.

Programi

Italija sledi decentralizacijskim trendom in šole lahko nekoliko prilagodijo nacionalni program svojim lokalnim razmeram.

Ministrstvo za javno izobraževanje izdaja okvirne smernice za učne programe, skrbi za njihovo posodabljanje ter odloča o poskusnem vpeljevanju novih programov in oblik. Šole imajo učno in izobraževalno avtonomijo v okviru nacionalnega učnega programa in predpisov, ki jih izdaja osrednja vlada. Učiteljski zbor oblikuje vzgojno-izobraževalni načrt za vsako leto in pri tem upošteva posebne lokalne zahteve, nacionalne smernice in državno zakonodajo. Občasno ovrednoti poučevanje in preveri, če ustreza načrtovanim ciljem in če je potrebno, predlaga izboljšave. Razredni sveti²³ oblikujejo vzgojno-izobraževalni načrt za razred, preverjajo dopolnitve in obšolske dejavnosti ter obdobje ob koncu šolskega leta ocenjujejo učenca, saj v italijanskih šolah nimajo zunanjega ocenjevanja (Lipužič 1997, 100).

Ravnatelj

V Italiji poudarjajo, da je vodenje sodobne šole vse bolj zahtevno, zato mora ravnatelj obvladati tudi določene tehnične spretnosti ter imeti vodstvene in komunikacijske kompetence. Kandidat za ravnatelja mora imeti enako izobrazbo kot učitelji in najmanj pet let delovne prakse. Posebno vnaprejšnje usposabljanje za ravnatelja ni predvideno, je pa potrebno usposabljanje po imenovanju. Pred izbiro morajo kandidati opraviti pisni test ter pogovor o nalogah ravnatelja (šolska zakonodaja, upravni predpisi, proračun, delo z ljudmi, organizacija dela z ljudmi) (Lipužič 1997, 21).

Ministrstvo razporedi ravnatelja na izpraznjeno delovno mesto kjerkoli v državi. Razporeditev na delovna mesta se opravlja po vrstnem redu na podlagi rezultatov natečaja in prednostnih kvalitete.

Če ravnatelj uspešno opravi enoletni preizkus, ga minister imenuje in to dolžnost lahko opravlja do upokojitve.

Ravnatelj zastopa šolo v okolišu, jo vodi in nadzira ter skrbi za red. Usklajuje vse šolske dejavnosti po predpisih in sklepih sveta šole. Sestavlja urnik, oblikuje razrede, razporeja učitelje in odloča o disciplinskih ukrepih za učence. Pospešuje in koordinira usposabljanje šolskega okolja, skrbi za službeno napredovanje zaposlenih v šoli in izbira učitelje za določen čas do enega leta. Ravnatelju pomaga pri vodenju en učitelj ali več, odvisno od velikosti šole.

²³ Razredni svet sestavljajo učitelji enega razreda (vzporednice, oddelka) in štirje zastopniki staršev, v višjih sekundarnih šolah pa dva od staršev in dva zastopnika učencev.

Učnih obveznosti ravnatelj nima, njegov delovnik je 36-urni, z dodatnimi občasnimi sestanki. Delo ravnatelja enkrat letno oceni pokrajinski šolski skrbnik. V prvem triletju mora ravnatelj opraviti enotedenski tečaj za usposabljanje, kasnejše izpopolnjevanje je zaželeno (Lipužič 1997, 99).

Po odloku št. 59 s 6. marcem 1998 je bila ravnateljem podeljena avtonomija in zakonski status. Nič več niso bili registrirani v nacionalnih registrih, temveč v regijskih registrih. Še vedno so javni uslužbenci, od 1. marca 2002 so bili pogoji njihovega dela opredeljeni v specifični kolektivni delovni pogodbi, ki se razlikuje od učiteljskih delovnih pogodb.

5.2.2 Zasebna osnovna šola

Italijanska ustava v 33. členu določa dve temeljni načeli šolske politike. »Država je obvezna poskrbeti za šolski sistem na vseh ravneh (2. odstavek) in da imajo posamezniki in zakonite entitete pravico ustanavljati šole in edukacijske institucije, vendar ne na državne stroške (3. odstavek)« (Mojškerc in Tašner 2007, 41). V področnih zakonih so urejene pravice in dolžnosti zasebnih osnovnih šol. Poleg ustave sta to še dva zakona, in sicer Zakon št. 62 z dne 10. 3. 2000 o enakovrednem šolanju in pravici do učenja in vzgoje in Združen akt o zasebnih šolah – zakonski dekret iz leta 1994. V Italiji poznajo dve vrsti zasebnih šol: šole z enakim statusom (*paritarie*) in šole, ki nimajo enakega statusa (*non paritarie*) (Zakon 27/2006). Šolam z enakim statusom je dovoljeno, da izdajo legalno/pravno priznane certifikate in so del nacionalnega izobraževanja in usposabljanja. Šole, ki nimajo enakega statusa, ne morejo izdajati javno veljavnih spričeval. Zakon št. 62 omogoča zasebnim šolam v Italiji enak status kot javnim (Ministrska okrožnica 2003).

Financiranje

V Italiji zasebne šole na ravni obveznega izobraževanja ne dobivajo javne finančne podpore. Italija je edina med evropskimi državami, ki izrecno prepoveduje neposredno subvencioniranje neodvisnih šol, kar je po eni strani pozitivno, saj s tem šolstvo ni izpostavljenim političnim napadom. Zasebne osnovne šole imajo v lasti in jih nadzorujejo individualni zasebniki, verski redi in cerkvene oblasti, priznani javni zavodi in združenja (European Commission 2005).

Program

Zakon zasebnim šolam dopušča svobodno izbiro učnih vsebin in pedagoških pristopov, vendar pa mora biti program čim bolj podoben državnemu. Če želijo izdajati javno veljavna spričevala, morajo imeti »osnovno strukturo programa čim bolj podobno tistemu, ki ga uporabljajo državne šole« (European Commission 2005).

Učitelji

Učitelji v osnovnem izobraževanju morajo izpolnjevati predpisane kvalifikacije. Delovno razmerje je zasebne narave in regulirano z nacionalnimi delovnimi pogodbami, ki se lahko zamenjajo z regulacijami posameznih šol (European Commission 2005). Učitelji iz zasebnih šol ne morejo avtomatično prehajati iz zasebnega v javni sektor. V povprečju imajo učitelji v zasebnih osnovnih šolah nižje plače kot v javnih šolah (Mojškerc in Tašner 2007, 27–29).

Ravnatelj

Sporočilo Deželnega šolskega urada za Veneto Prot.n. 2964/C18 (2003) povzema in interpretira zakonske predpise glede »ravnateljev« paritetnih šol samo glede delovne pogodbe, ni pa določeno, kako mora biti ravnatelj imenovan.

Ministrska nota 16. maja 2001 (prot. n. 2753) govori o »odgovornem za didaktiko«, ki naj bi podpisoval javno veljavne dokumente in ga istoveti z ravnatelji državnih šol (odgovoren naj bi torej bil za celotno vodenje šole). Ta naj bi imel habilitacijo za poučevanje (ni pa jasno, ali v primeru, da je v sklopu privatne ustanove več stopenj ali vrst šol, zadostuje ena sama habilitacija ali so potrebne habilitacije za vse stopnje oziroma vrste šol).

Novejša okrožnica št. 31/2003 (prot. n. 861 z dne 18. marca 2003) vsebuje drugačno stališče. Govori namreč le o »koordinatorju vzgojnih in didaktičnih dejavnosti šole«, v kolikor v delovnih pogodbah za nedržavne šole figura ravnatelja ni predvidena. Koordinacija naj bi bila poverjena osebi, ki je pogodbeno na višji ravni kot učno osebje, a ni obravnavano posebej (razlika z državnimi šolami, kjer imajo ravnatelji posebno delovno pogodbo – trenutno so že nekaj let brez nje). Primerjava z ravnatelji državnih šol ni mogoča, ker ostaja odgovornost in predstavništvo v rokah upravitelja. Je pa možno, da sta upravitelj in koordinator ista oseba. Koordinatorju pripada notranja didaktična ureditev, če pa ima potrebne rekvizite, lahko podpisuje zunanje didaktične akte (npr. spričevala). Okrožnica ne predvideva habilitacije, ampak le:

- državljanstvo Italije ali EU,
- primerno didaktično-pedagoško izkušnost in kompetenco (torej kakorkoli pridobljeno in izkazano).

Ime in poklicne naslove koordinatorja je treba sporočiti Deželnemu šolskemu uradu skupaj s fotokopijo osebnega dokumenta (ker akti ne zahtevajo legalizacije podpisa). Za vrtce in osnovne šole ni nujno, da ima koordinator univerzitetno izobrazbo, potrebna je le za koordinatorje srednjih šol (Ministrska okrožnica 2003).

5.3 Finska

5.3.1 Javna osnovna šola

Ustanovitelji javnih osnovnih šol so lokalne oblasti. Pri ustanavljanju jim finančno pomaga država s subvencijami in poskrbi za začetek. Krije od 25 do 75 % stroškov pri ustanovitvi ter 45 do 60 % izdatkov za redno dejavnost. Višina subvencije je odvisna od števila učencev in od finančne zmogljivosti občin ter ne določa vsote denarja za posamezne stroške.

Država zagotavlja enake možnosti za izobraževanje vsem državljanom.

Obvezna osnovna šola je povsem brezplačna, saj javno šolstvo financira država. Brezplačni so učni pripomočki, prehrana in prevozi. Država skrbi tudi za zasebno šolstvo (European Commission 2005).

Podatki za leto 2009 kažejo (tabela 5.4) zmanjšanje števila osnovnih šol za 109 glede na prejšnje leto zaradi 1,4 % zmanjšanja števila učencev.

Tabela 5.4 Javne osnovne šole v letu 2009

ŠTEVILO OSNOVNIH ŠOL	SPREMEMBE NA PREDHODNO LETO	ŠTEVILO UČENCEV	SPREMEMBE NA PREDHODNO LETO
3 065	-109	553 329	- 1,4 %

Vir: Statistics Finland 2009.

Financiranje

Finska spada med države, ki ima najbolj decentralizirano materialno in finančno osnovno šolo. Občine imajo veliko pristojnosti pri financiranju. Odgovornost za financiranje šol, vzdrževanje in gradnjo si delita država in občine, in sicer si upravljanje zavodov delijo s šestimi regionalnimi in štiristo dvainpetdesetimi občinskimi upravami. Zakon ureja financiranje obveznega šolanja. Načela financiranja so enaka za vse šole ne glede na ustanovitelja (Lipuzič 1997, 59).

Programi

Za izobraževanje je odgovorno Ministrstvo za izobraževanje. Finski nacionalni odbor (*The Finnish National Board of Education – FNBE*) sodeluje z ministrstvom glede razvoja izobraževalnih ciljev, vsebine in metod v obvezni osnovni šoli. Pripravlja osnutke državnih smernic za sestavljanje učnih programov in vrednoti rezultate šolskega sistema (Eurydice. 2009).

Šole sledijo decentraliziranim trendom in lahko nekoliko prilagodijo nacionalni učni program svojim lokalnim razmeram. Obvezni predmetniki in učni cilji so predpisani, vsaka šola pa dela po svojem specifičnem učnem programu, ki ga potrди

ustanovitelj, ponavadi je to občina. Občina kot lokalna skupnost skrbi za obvezno šolanje vseh otrok na svojem območju ali pa učencem zagotavlja primerljivo enakovredno izobraževanje. Država je opustila klasičen nadzor inšpekcijskih služb. Povratno informacijo o delovanju sistema pridobiva le s statističnim spremljanjem in ciljnim evalvacijami. Ta informacija, ki je stalna, sistematična in temelji na domačih in mednarodnih raziskavah, ima ustrezen nadzorni učinek in vpliva na kakovost poučevanja. Sistem zaupa strokovnosti učiteljev in njihovi sposobnosti, da uresničujejo cilje, določene v kurikulumih. Obe vrsti evalvacije, samoevalvacija in zunanja evalvacija, sta močno poudarjeni (Lipuzič 1997, 58–61).

Učitelji

Učitelji prvih šestih razredov devetletne osnovne šole se usposabljujejo na univerzah štiri leta, učitelji za zadnja tri leta pa se izobražujejo pet let. Finski učitelji so med najbolj izobraženimi učitelji v Evropi, so »odlični lingvisti; bije jih sloves, da znajo biti tiho v dveh jezikih« (Plevnik, 2001). Učitelji v javnih osnovnih šolah so odvisno od ustanovitelja državni ali občinski uslužbenci. Podatki kažejo (tabela 5.5), da je v desetih letih viden upad statusa javnih uslužbencev na področju šolstva in naraščanje deleža učiteljev s sklenjeno pogodbo o zaposlitvi za določen čas.

Tabela 5.5 Vrsta zaposlitvenega statusa učiteljev v nižjem splošnem sekundarnem izobraževanju v letih 1990 in 2000

	1990	2000
Status javnega uslužbenca	82 %	76 %
Pogodba o zaposlitvi za nedoločen čas	ni podatka	ni podatka
Pogodba o zaposlitvi za določen čas	18 %	24 %

Vir: Eurydice 2004, 5.

Letno število učnih ur za učitelje v posameznih vrstah šol je od 760 do 874 ur, kar pomeni 17 ur tedensko. Dve delovni uri na teden (76 ur na leto) sta predvideni za sestanke učnega osebja, pogovore s starši ter načrtovanje dela. Njihove plače se gibljejo okrog povprečja države, med minimalno in maksimalno plačo je le malo razlike – 15 %.

O učnih sredstvih in pripomočki odločajo učitelji in niso predpisani (Plevnik 2001).

Ravnatelj

Ravnatelj šol, katere ustanovitelji so lokalne skupnosti, so občinski uslužbenci, ki so podrejeni občinskemu predpisom, ki so v posameznih občinah različni.

Ravnatelj mora imeti izobrazbo učitelja in ustrezno usposobljenost za šolsko upravo. Poklicne izkušnje niso pogoj. Ravnatelja izbirajo med najbolj kvalificiranimi in primernimi kandidati na podlagi prošenj in pogovorov ter pogosto tudi mnenja ustanovitelja. Ravnatelja izbira občinski urad za šolstvo, občinska vlada ali vodilni uslužbenec šolske uprave v občini, odvisno od občinskih predpisov. Prav tako občinski predpis določa ravnateljev mandat. Ravnatelj ima upravne in finančne pristojnosti ter kot pedagoški vodja nadzira delovanje šole. Položaj in vloga ravnatelja sta odvisna od občinskih predpisov ter velikosti občine in šole. Ravnatelj skrbi za uresničevanje proračuna in namensko porabo denarja, kot pedagoški vodja mora skrbeti za sestavljanje učnih programov, povečala pa se mu je tudi odgovornost za stike z javnostjo. V nekaterih občinah lahko ravnatelj tudi izbira učitelje, v drugih pa je za izbiro odgovoren občinski urad za izobraževanje. Tudi učne obveznosti ravnateljev so različne, zopet so odvisne od velikosti šole in upravne dolžnosti. Ravnatelji imajo vsako leto tri dni strokovnega izobraževanja, ki ga organizira Državni urad za izobraževanje in univerze ali druge ustanove (Lipuzič 1997, 61–62).

5.3.2 Zasebna osnovna šola

Finska ustava zagotavlja pravico do ustanavljanja zasebnih izobraževalnih ustanov. Pogoji za ustanavljanje so natančneje določeni v področnih zakonih za osnovno šolo. Posebnega zakona, ki bi urejal zasebno osnovno šolo, nimajo, je pa to področje urejeno v sklopu devetih ločenih zakonov. Zasebne osnovne šole ustanavljajo občine. Vlada lahko predpiše ustanoviteljem zasebnih šol posebne naloge. Šole, ki izvajajo splošno veljavni program, sledijo nacionalnemu kurikulumu in izdajo splošno veljavna spričevala. Takim zasebnim šolam ni potrebno skleniti pogodbe z občino, potrebujejo pa za delovanje licenco, ki jo podeli vlada. Privatne šole so pod javnim nadzorom.

Manj kot 3 % učencev v OŠ obiskuje privatne šole (European Commission 2005).

Financiranje

Odgovornost za financiranje je porazdeljena med državo in lokalno skupnostjo. Zasebne OŠ dobijo enako količino javnega proračuna kot javne OŠ. Zasebne šole dobijo državno podporo po istih načelih kot druge šole. Izdatki za učence, ki temeljijo na državni subvenciji zasebnega šolstva, dosegajo 90 % enotnih občinskih izdatkov. To velja za zasebne osnovne šole, ki so delovale po 1. avgustu 1998. Zasebne šole, ki so delovale pred tem datumom, pa so bile financirane enako kot javne osnovne šole. 1993. leta so spremenili način financiranja, ki je temeljil na porabi finančnih sredstev. Le-ta pa so temeljila na predvidenih stroških. Država financira 57 % predvidenih stroškov, občina pa 43 %. Kriterij financiranja je število učencev in enotni izdatki. Enotne izdatki se določijo za leto vnaprej in jih potrdi ministrstvo. Če šoli uspe organizirati cenejše izobraževanje, to ne zmanjša državne subvencije. Če pa stroški presežejo raven enotnih

izdatkov, jih mora pokriti šola. Sredstva niso predvidena namensko in jih lahko šole porabijo za različne namene. Država financira v investicije zasebnih šol od 25 do 50 % predvidenih stroškov. Odstotek državne subvencije je odvisen od višine občinskih dohodkov (Eurydice 2009).

Programi

Učni programi za zasebne osnovne šole so sestavljeni po splošnih načelih in navodilih, ki jih določa država, in morajo slediti nacionalnemu učnemu načrtu in kvalifikacijskim smernicam, ki jih potrdi FNBE. Lokalne avtoritete določijo, koliko avtonomije je prepuščene šolam. Šole imajo pravico, da svoje storitve izvajajo v skladu z njihovimi administrativnimi določili, če so ta seveda pravno dopustna.

Učitelji

Učitelji imajo v zasebnih osnovnih šolah enake pravice in dolžnosti glede izobrazbe, pogodb, plač, statusa in delovnih pogojev kot učitelji v javnih osnovnih šolah. Prehajanje iz javnega v zasebni sektor in obratno je preprosto in veliko učiteljev iz javnega sektorja uči krajši čas v zasebnih šolah. Preden zasebne šole zaposlijo učitelje, jih lahko izbirajo glede na religiozni, metodološki ali edukacijski cilj šole (Mojškerc in Tašner 2007, 27–29).

Ravnatelj

Za vodenje osnovne in srednje šole je potreben magisterij ali podobna izobrazba.

Poleg tega mora imeti ravnatelj opravljena tudi nekatera dodatna izobraževanja, določeno stopnjo poklicnih izkušenj ter opravljen izpit iz šolske zakonodaje. Ravnatelji, ki so člani učiteljskega kolektiva, imajo vso odgovornost in pravice za vodenje šole. Kaj bodo poučevali na določeni šoli, je odvisno od vrste in velikosti šole. Ravnatelj se imenuje na podlagi javnega razpisa, ki ga razpiše lokalna skupnost ali zasebno telo in ga tudi zaposluje. Ravnatelji morajo v privatnih šolah v Finski opraviti tudi intervjuje in psihološke teste. Ocenjuje jih menedžer za šolstvo. Največja zahteva za ravnatelja sta izobrazba in izkušnje (European Commission 2005).

5.4 Razprava o šolskih sistemih v Nemčiji, Italiji in Finski

Zasebno in javno osnovno šolstvo je v omenjenih državah zakonsko urejeno. V svoji ustavi imajo države določena temeljna načela šolske politike, ki določa, da mora država poskrbeti za šolski sistem in da imajo posamezniki pravico ustanavljati zasebne šole. Zasebne šole, ki izdajajo javno veljavna spričevala, morajo imeti skladen program z javnimi šolami.

Raziskava je pokazala, da v obveznem osnovnošolskem izobraževanju (ISCED stopnje 1–4)²⁴ obiskuje javne šole v Evropi 80 % otrok. Delež vključenih otrok v zasebne OŠ v EU ni pogost, razen v Belgiji in Nizozemski, kjer je več učencev v privatnem sektorju pod nadzorom vlade, vendar z leti prihaja do določenega povečanja števila učencev. Tabela 5.6 prikazuje porazdelitev učencev/študentov (ISCED 1, 2, 3 in 4) glede na vrste institucije, ki jo obiskujejo (javno ali privatno) v letih 2001/2002.

Tabela 5.6 Porazdelitev učencev/študentov glede na vrsto institucije v letu 2001/2002

	EU-25	SLOVENIJA	NEMCIJA	ITALIJA	FINSKA
JAVNA ŠOLA/Public	79,9 %	98,3 %	94,3 %	94,1 %	94,9 %
ZASEBNA ŠOLA S KONCESIJO/Government- dependent private	17,4 %	1,7 %	ni podatka	0,5 %	5,1 %
SAMOSTOJNA PRIVATNA ŠOLA/Independent private	2,7 %	ni pojava	ni podatka	5,4 %	ni pojava
SKUPAJ PRIVATNA ŠOLA/Total private	20,1 %	1,7 %	5,7 %	5,9 %	5,1 %

Vir: European Commission 2005, 74.

V omenjenih državah ni možno svobodno izbirati javne šole, javno šolo lahko starši izberejo svobodno samo, če ta ni zasedena. Lahko pa starši izbirajo, ali bodo otroka vpisali v javno ali privatno OŠ.

Ključni dejavniki, po katerih se javne in zasebne OŠ razlikujejo, so: kdo jih upravlja, kdo jih financira in kdo jih nadzoruje.

Težnja v državah članicah EU je povečati samostojnost pri upravljanju, vodenju in organizaciji vzgojno-izobraževalnega dela, zato skušajo države prenesti del upravljaljskih pristojnosti in nalog na šole. »To je v nekaterih primerih znano kot upravljanje v šolah (*school-based management*) ali kot lokalno upravljanje šol (*local management of schools*)« (Lipuzič 1997, 18). V Italiji, na Finskem in delno v Sloveniji so v šole z zakoni že vpeljali avtonomijo odločanja.

²⁴ ISCED je kratica za International standard of classification of education, stopnja od 0 do 6 je standardna klasifikacija izobrazbe.

- 0 – predšolsko izobraževanje,
- 1 – osnovnošolsko izobraževanje,
- 2 – nižje srednješolsko izobraževanje,
- 3 in 4 je višje srednješolsko izobraževanje,
- 5 in 6 je visokošolsko in univerzitetno izobraževanje.

V omenjenih državah so odgovorni za izobraževanje država (dežele v Nemčiji), pristojna ministrstva in državni uradi, v Sloveniji pa Zavod za šolstvo.

Financiranje zasebnega šolstva je v Evropi zelo različno. Denarna podpora v privatnem sektorju je redkokdaj enaka javnemu sektorju. Evropske zasebne osnovne šole so praviloma deležne podpore javnih sredstev, vendar le na Finskem veljajo enaka načela za financiranje šol v javnih in privatnih šolah, ki prejemajo dotacije. V Nemčiji in Italiji ponujajo tem doniranim šolam določene subvencije. Vir financiranja je različen v tistih državah, kjer lokalni organi prispevajo svoj delež financiranja ene ali več dejavnosti, ki se nanašajo na šolska sredstva v javnem sektorju. Regije imajo pri financiranju omejeno vlogo, le v Nemčiji težijo k temu, da bi bile glavni vir financiranja.

Neka oblika financiranja zasebnega šolstva je celo nujna in zaželena. Najprej zato, ker zaradi visokih šolnin nesubvencionirane zasebne šole postanejo elitne šole, saj svoje otroke vanjo lahko vpišejo le najbogatejši. In če država, kot na primer Nemčija, prepove zasebnim šolam izbiro učencev na podlagi premoženja staršev, potem mora sama nositi del bremena. Torej financiranje države v zasebne šole državi zagotovi vpliv na zasebno šolstvo. Državi omogoča, da šolski prostor oblikuje z minimalno preglednostjo in koherentnostjo, kar omogoča učencem prehod iz ene šole na drugo in vertikalno napredovanje učencev iz osnovne šole v srednjo in naprej na univerzo. Manjša finančna odvisnost šole od države pomeni manjši vsebinski nadzor nad šolo in obratno. Nefinanciranje države v zasebno šolstvo bi pomenilo, da država nima nobenega vpliva na šole in šolam bi bila tako odprta vrata za delovanje političnih strank. Ne glede na stopnjo vpliva države na zasebne šole veljajo zanje posebne državne uredbe, njihovo izvrševanje pa nadzoruje državna inšpekcijska služba, tako da nobena zasebna šola ni brez nadzora. »Če javni sektor financira zasebne izvajalce izobraževanja, potem morajo ti sprejeti nacionalni učni načrt in morajo biti na voljo enakim inšpekcijam kot javne šole« (Fredriksson, 2007, 2). Iz navedenega sledi, da ni več smiselno razpravljati, ali naj država podpira zasebno šolstvo, saj je javno financiranje pogoj kvalitetnega zasebnega šolstva in je pod nadzorom. Vendar le Finska ne pozna ločenega šolskega inšpektorata. Ukinili so tudi državnega inšpektorja, ki bi obiskoval šole.

Ne glede na delež financiranja države v vzgojo in izobraževanje je v Italiji izobraževanje za učence v javnih šolah brezplačno, v zasebnih šolah pa se plačuje članarina. Na Finskem je ponekod brezplačen javni in privatni sektor, ponekod pa se plačuje v obeh šolah. Šolnina se plačuje v zasebnih šolah, ki poučujejo v angleškem jeziku ali pa se finske osnovne šole izvajajo v tujini. Prav tako ni brezplačno javno in zasebno šolanje v Nemčiji in Sloveniji. V vseh omenjenih državah je staršem, katerih otroci hodijo v obvezno osnovno šolo, nudena finančna podpora, če so v finančni krizi. V Sloveniji in Nemčiji zasebne OŠ zaračunavajo šolnine, čeprav prejemajo subvencije od države, vendar so te šolnine nizke.

Cilj politične skupine, ki si prizadeva za privatizacijo šolstva, je prav gotovo znižanje stroškov. Vendar pa ne smemo pozabiti na okoliščine, v katerih se privatizacija izvaja. Ob tem zaposleni v šolstvu predvidevajo, da privatizacija ne bo vodila k zniževanju stroškov, če pa so ti stroški nižji, je zaradi tega tudi nižja kakovost storitev, zmanjša se svoboda sodelovanja državljanov in povečuje se diskriminacija pri uporabnikih. Slabosti lastninjenja lahko zmanjšujemo tako, da izvajamo večjo kontrolo, kar pa zahteva večje stroške. Pri izvajanju privatizacije mora biti omejitvev, saj lahko zaidemo v položaj, ko se zaradi velikega števila zasebnih šol možnost individualne izbire ne bo povečala, zmanjšala pa se bo možnost kolektivne izbire.

Pri privatizaciji ne smemo prezreti dejstva, da temelji svobodna izbira v javnem sektorju na načelu enake volilne pravice in na večini, v privatnem sektorju pa na kupni moči posameznika (Rus 1993, 28).

Podatki kažejo, da javna poraba sredstev za vzgojo in izobraževanje²⁵ predstavlja od 5 do 6 % BDP v večini evropskih držav. Skoraj v vseh državah, s katerimi podatki razpolagamo, je finančni izdatek javnih izobraževalnih zavodov v letih od 1995 do 2000 naraščal. V letu 2001 je v povprečju ta odstotek presegel več kot 10 % javne porabe v večini držav. Tako je v Nemčiji namenjeno za izobraževanje 4,6 % BDP, v Italiji 5 % in v Finski 6,2 %, v Sloveniji pa v povprečju 6,1 % BDP. Omeniti moramo, da je več kot tretjina sredstev skupne porabe namenjena srednješolskemu izobraževanju. Izdatki za vzgojo in izobraževanje se financirajo iz dveh virov: javnega in zasebnega. Izdatki se v vzgoji in izobraževanju v glavnem financirajo v vseh državah iz javnih virov. V tabeli 5.7 je razviden delež financiranja izbranih držav v javnem in privatnem sektorju vzgoje in izobraževanja.

Tabela 5.7 Delež financiranja države v vzgojo in izobraževanje 2001

DRŽAVA	JAVNI SEKTOR	ZASEBNI SEKTOR
Finska	81,4 %	18,6 %
Italija	90,7 %	9,3 %
Nemčija	81,4 %	18,6 %

Vir: European Commission 2005.

V večini evropskih držav imajo učitelji osnovnošolskih otrok univerzitetno izobrazbo. Učitelji z univerzitetno stopnjo izobrazbe imajo manj strokovnih usposabljanj in uvajanj kot učitelji z nižjo izobrazbo od univerzitetne. V Italiji in

²⁵ Izobraževanje na stopnjah od 0 do 6 ISCED.

Sloveniji je čas šolanja za učitelja štiri leta, na Finskem in v Nemčiji pa pet let. V nekaterih državah so nadaljnja izobraževanja za učitelje obvezujoča (Finska, Slovenija) ali pa so prostovoljna (Italija, Nemčija). Status učitelja je v omenjenih državah razdeljen v dve kategoriji:

- uslužbenci javnega sektorja in so pogodbeno zaposleni (Italija, Finska, Nemčija),
- javni uslužbenci (Slovenija, Nemčija).

Zahtevane kvalifikacije za zaposlitev učiteljev v javnem in zasebnem sektorju so podobne v Nemčiji, Sloveniji in na Finskem, zato lahko učitelji prehajajo iz enega sektorja v drugega, medtem ko v Italiji ni avtomatičnega prehajanja med javnim in zasebnim sektorjem. Posledično s tem so tudi plače učiteljev v zasebnem sektorju v Italiji nižje kot v javnem sektorju, medtem ko so v ostalih državah enake ali primerljive. O nameščanju učiteljev v javnih OŠ v Italiji še vedno odloča pristojna šolska oblast, v Nemčiji so pristojne deželne oblasti pristojne za sprejem v učiteljsko službo, na Finskem so to pristojnost prenesli z države na lokalne oblasti, v Sloveniji pa na osnovi potrjenega soglasja ravnatelj sam izbere ustrezne kadre.

Pogoji za sprejem ravnatelja v omenjenih državah so marsikje strožji kot v Sloveniji, saj morajo ustrezati številnim kriterijem in pokazati predhodno znanje o poznavanju zakonodaje ter o organizaciji in vodenju ljudi. Menim, da je za uspešno vodenje šole to potrebno. Pri nas pa je velikokrat izbor odvisen od prepričljivosti kandidata in je strokovnost drugotnega pomena. Pogoji za ravnatelje so v državah zakonsko opredeljeni. Nisem pa zasledila, ali je v omenjenih državah delo ravnatelja vezano na mandat.

6 ZAKLJUČEK IN PRIPOROČILA

Osnovno šolanje je do nedavnega potekalo samo v javnih osnovnih šolah, ki so bile državna oziroma občinska last. Tako so imele javne šole zagotovljen popoln monopol nad osnovnošolskim izobraževanjem. Država je bila tista, ki je popolnoma zakonsko regulirala celotno delovanje šole, občina pa delno financirala in nadzorovala njihovo poslovanje. Za osnovne šole je bila značilna »vsebinska in organizacijska enolikost programov«, ugotavlja Marjanovičeva (1996, 77), ki niso zadostili potreb in interesov staršev in otrok. Svetina (1990) je javno šolo poimenoval kot »tovarno za proizvodnjo šolskih spričeval in diplom« in pravi, »da je preveč mehanska in uniformirana [...], prekomerno osredotočena na posredovanje faktografskega ali enciklopedičnega znanja.«

Žal Svetinove prognoze politika ni upoštevala in zato situacija v naših javnih šolah ni dosti boljša. Starši imajo zelo malo vpliva na vsebino pouka in na način vzgajanja svojih otrok, predvsem zaradi tega, ker med javnimi šolami ni razlik. Strinjam se z Druckerjem (1986), ki meni, da naj bi privatizacija odpravila okostenele birokratske strukture javnih institucij in izoblikovala liberalnejše in učinkovitejše izobraževalne ustanove ter da so socialne inovacije na področju šolstva za revitalizacijo sodobnih industrijskih družb nujnejše kot inovacije na ekonomskem področju.

Privatizacijski procesi bi tako zadostili potrebi po pestrejši ponudbi različnih programov in razbili monopol. S tem bi bila možna uresničitev ustavne in mednarodno sprejete pravice, da starši izberejo šolo, ki bo vzgajala in izobraževala njihove otroke v skladu z njihovimi religioznimi in filozofskimi prepričanji. Države članice tega pakta se zavezujejo, da bodo spoštovale pravico staršev in v danem primeru zakonitih skrbnikov, da za šolanje svojih otrok prosto izberejo tudi druge ustanove, ki jih država lahko predpiše ali sprejme, in da zagotovijo svojim otrokom versko in moralno vzgojo po lastnem prepričanju« (3. točka 13. člena Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah). Podobne določbe so tudi v Splošni deklaraciji človekovih pravicah (1948), ki v 3. točki 26. člena pravi, da »imajo starši prednostno pravico pri izbiri vrste izobraževanja svojih otrok«. V Mednarodnem paktu o državljanskih in političnih pravicah (1976) je v 4. točki 18. člena zapisano »Države stranke tega Pakta se zavezujejo spoštovati pravico staršev oziroma zakonitih skrbnikov, da svojim otrokom zagotovijo tisto versko in moralno vzgojo, ki je v skladu z njihovim lastnim prepričanjem. V Deklaraciji o odpravi vseh vrst nestrpnosti in diskriminacije na podlagi vere ali prepričanja v 1. točki 5. člena določa, da imajo »starši oziroma zakoniti skrbniki otroka pravico urediti življenje v družini v skladu s svojo vero ali prepričanjem, upošteva moralno vzgojo, v kateri naj bi bil otrok po njihovem mnenju vzgojen.« 2. točka 5. člena pa določa, da ima »vsak otrok pravico do dostopa do vzgoje, ki zadeva vero ali prepričanje, v skladu z željami njegovih staršev oziroma zakonitih skrbnikov in se ga ne sme siliti k pouku o veri ali prepričanju v nasprotju z željami njegovih staršev

oziroma zakonitih skrbnikov, pri čemer so koristi otroka vodilno načelo.« Konvencija proti diskriminaciji v izobraževanju (1964) pa v 5. b členu določa »Države podpisnice so se sporazumele [...], da je bistvenega pomena spoštovati prosto voljo staršev, in kjer to pride v poštev, voljo zakonitih varuhov; to pomeni, da sami za šolanje otroka izberejo tudi druge institucije kot tiste, ki jih vzdržujejo javni organi, vendar le, če so na takšni ravni, kakor so jo kot minimalno predpisali ali odobrili pristojni javni organi, in drugo, na način, ki je v skladu z zakonodajnim postopkom in s pravnim redom države, sami poskrbijo za versko in nravstveno vzgojo otrok skladno s svojim lastnim prepričanjem; nobeni osebi in nobeni skupini ljudi se ne sme vsiljevati tak verski pouk, ki bi bil nezdržljiv z njegovim ali njihovim verskim prepričanjem.«

Slovenija obravnava pravico staršev do izbire šole kot pozitivno pravico, kar pomeni, da država vsakemu staršu omogoči uresničevanje te pravice s tem, da ustanovi in /ali financira zasebne osnovne šole, čeprav jo mednarodni dokument o človekovih pravicah ne obvezuje k temu.

Evropska komisija in sodišče za človekove pravice sta jasno odločila, da ne nalagata nobeni državi obveznosti, da na lastne stroške uvaja ali subvencionira izobraževanje katerekoli vrste in ravni, prav tako pa tudi, da noben roditelj ali skupina staršev ne more izvajati pritiska na državo, da ustanovi nove šole posebne vrste ali da subvencionira že delujoče šole, če gre za šole, ki vzgajajo in izobražujejo v skladu s posebno kulturno, religiozno ali konfesionalno tradicijo oziroma s posebno akademsko specializacijo (Meredith, 1992).

V Sloveniji je na podlagi analize zakonodaje s področja šolstva možno ugotoviti, da pravna podlaga za nastanek zasebnih osnovnih šol že obstaja, pregledna in omogoča relativno enostavno vzpostavljeno zasebno OŠ. Zasebne OŠ dobijo finančno podporo za izvedbo programa. Finančna podpora je pogojena tudi s tem, da obstoj zasebne OŠ ne ogroža obstoja edine javne šole v okolišju. Prav tako obstajajo možnosti za uvajanje zasebnih osnovnih šol s koncesijo in javno-zasebna partnerstva. Trenutno se nahajamo na začetku kvaziprivatizacije šolstva, če vzamemo za merilo število podeljenih koncesij na število zasebnih osnovnih šol, saj sta v Sloveniji samo dve zasebni OŠ. Ti dve zasebni osnovni šoli ne moreta ogroziti obstoja javnih OŠ, ki jih je 449. V prihodnosti je mogoče pričakovati večje spremembe na tem področju, na kar opozarjajo nekateri s strani države sprejeti programski dokumenti ter ugotovitve z javnih razprav o zasebnih osnovnih šolah. Poleg tega ne smemo pozabiti na demografske kazalnike,²⁶ ki jih prikazuje tabela 6.1 in opozarjajo, da bo število učencev v prihodnosti manjše, kar bo

²⁶ Podatki ISCED kažejo, da bo do 2015 število učencev na osnovnošolski ravni v vseh evropskih državah članicah EU upadalo, razen v Španiji, Franciji in na Irskem.

samo povečalo boj za obstanek med javnimi in zasebnimi šolami ter še povečalo stroške javnih in zasebnih izdatkov za izobraževanje na posameznika.

Tabela 6.1 Učenci v javnih osnovnih šolah v Sloveniji od 1995 do 2008

ŠOLSKO LETO	OŠ S PODRUŽNICAMI	UČENCI
1995/96	826	207.032
2000/01	817	180.874
2001/02	815	177.755
2002/03	811	175.743
2003/04	808	177.083
2004/05	799	171.358
2005/06	801	167.616
2006/07	796	164.477
2007/08	794	163.002

Vir: Arsenjuk idr. 2009, 122 in Šverc 2007, 33.

Glede na obstoječe podatke se pojavlja vprašanje, ali povečan obseg zasebnega osnovnega šolstva dejansko prispeva k izboljšanju izobraževanja ali so zasebne šole učinkovitejše od javnih osnovnih šol in ali so uspešno dopolnilo javnim šolam. Izobrazba, ki jo nudijo osnovne šole, je za državljane koristna in omogoča nemoteno delovanje neke družbe – države in zato je prešla iz območja zasebnega interesa v območje javnega interesa. Posledično je to pomenilo, da so državljani poverili državi dolžnost zagotavljati pogoje, pod katerimi je mogoče izobrazbo zagotoviti vsem državljanom. Skozi razvoj državnih in pravnih institucij se je izoblikovalo prepričanje, da se izobrazba najlažje zagotavlja preko režima javnih služb. Ta se običajno vzpostavi, ko je potrebno neko javno dobro enakomerno in uravnoteženo zagotavljati med celotno prebivalstvo. Izobrazba je bila do srede devetdesetih let definirana kot javna dobrina in se je zdelo, da je takšna definicija nespremenljiva. Zaradi vedno večje krize »države blaginje« in s tem tudi spoznanja, da država preko svojih organov in njihovega načina delovanja ne more več učinkovito zadovoljevati vseh potreb svojih državljanov, so se začeli organi javnih oblasti vse bolj zanimati za sodelovanje z zasebnim sektorjem pri »vzpostavljanju infrastrukture ali zagotavljanju storitev, kar je delno posledica koristi, ki se lahko pridobijo iz specifičnega strokovnega znanja in izkušenj zasebnega sektorja, zlasti zaradi povečane učinkovitosti in delno posledice proračunske omejitve« (Ferk 2008, 175). Družba je ta proces vračanja določenih dejavnosti iz javnega v zasebni sektor poimenovala privatizacija.

Pri analizi sem ugotovila, da o privatizaciji s pravnega stališča v zvezi s prenosom določenih državnih nalog na zasebne subjekte ne moremo govoriti. Lahko pa slednjo označimo kot »razbremenitev države« v korist boljših storitev s strani zasebnih subjektov. To pa pomeni, da se storitev izvaja pod vplivom tržnih mehanizmov in da izobrazba ni več javna, ampak zasebna dobrina. Na podlagi raziskanega o privatizaciji šolstva v slovenskem prostoru ne moremo govoriti in prisotnost zasebnih šol v sistemu javnega izobraževanja še ne pomeni privatizacije šolstva, ampak prej privatizacijo izobrazbe kot dobrine, saj če odnos med zasebno šolo in državo glede financiranja izobraževalnega procesa ni določen, izobrazba postane izključno zasebna dobrina, za katero je posameznik plačal šolnino.

Če se država hoče izogniti privatizaciji izobrazbe, je treba, da se odloči za katero oblik t. i. kvaziprivatizacije – koncesijo ali za javno-zasebno partnerstvo. Obe obliki omogočata spodbujanje razvoja zasebnega osnovnega šolstva, izpostavljanje konkurenci in s tem možnost za kvaliteto izobraževanja. V Sloveniji je smiselno podeliti koncesije na področju predšolske vzgoje in osnovne šole (primarno izobraževanje) ter na področju srednje splošne in strokovne šole ter poklicnega izobraževanja (sekundarno izobraževanje). Na terciarni ravni izobraževanja (višje strokovno in poklicno, visoko strokovno ter univerzitetno izobraževanje) koncesija ne bi bila najboljša možna oblika privatizacije. Na tej ravni prevladuje zasebna narava izobraževanja nad javno, zato bi bila smiselna drugačna oblika privatizacije, ki bolj poudarja tržne mehanizme in prosto izbiro posameznika glede šol.

In če pogledamo statistiko (Statistični urad Republike Slovenije 2009), ugotovimo, da je bilo v slovenske zasebne osnovne in srednje šole v šolskem letu 2005/06 vključenih 0,8 % učencev in dijakov (v osnovne 0,12 % učencev, v srednje pa 2,02 %). Iz tabele 6.2 je razvidno, da je delež vpisanih učencev v zasebne osnovne med primerjanimi državami najnižji. Navedeni delež nas uvršča ne samo pod evropsko in svetovno povprečje, temveč na zadnja mesta po deležu otrok, ki obiskujejo zasebne šole, ter po deležu zasebnih osnovnih šol. Iz tega sledi, da so v normativni ureditvi potrebne spremembe.

Tabela 6.2 Prikaz vpisanih učencev v zasebnih osnovnih šolah (primary)

DRŽAVA	% VPISANIH
Slovenija	1,1
Nemčija	2,9
Italija	7,0
Finska	1,2

Vir: Mojškerc in Tašner 2007, 27.

Cilj predlagatelja je, da se delež zasebnih šol do leta 2013 približa povprečju evropskih držav, ki so sprejele koncept zasebnega šolstva kot dopolnitev javne mreže šol (Avstrija, Češka, Danska, Finska, Francija, Nemčija, Grčija, Madžarska, Islandija, Irska, Italija, Luksemburg, Norveška, Poljska, Portugalska, Slovaška, Švedska, Velika Britanija). Povprečen delež učencev oziroma dijakov zasebnih šol v zgoraj navedenih državah znaša za osnovno šolo 6,4 %, za srednjo pa 14 %.

Koncesija je primerna sociološka oblika kvaziprivatizacije²⁷ na primarni in sekundarni ravni izobraževanja, kjer je izobrazba splošno sprejeta kot javna dobrina, zato je dolžnost države, da zagotovi vsem državljanom enak dostop s podeljevanjem koncesij zasebnim šolam na teh dveh ravneh. Prav tako pa je tudi dolžnost države, da istim državljanom omogoči tudi izbiro med javnimi in zasebnimi šolami. Pri tem pa je potrebno izpostaviti še en vidik pri podeljevanju koncesij, in sicer enakopraven odnos države do javnih in zasebnih šol glede financiranja stroškov izobraževanja. Ker obe vrsti šol zagotavljata enako dobrino, je povsem upravičeno pričakovati, da bodo zasebne šole enako financirane kot javne. V nasprotnem primeru država umetno ustvarja izobrazbo kot zasebno dobrino, saj del stroškov, ki niso pokriti v okviru koncesije, prelaga na uporabnike v obliki doplačil zasebnim šolam. S tem pa postane izobrazba delno nadstandardna dobrina, kjer krog njenih uporabnikov ni več v celoti odprt, saj se zapre za vse tiste, ki si dodatnih doplačil ne morejo privoščiti.

V Sloveniji zasebne osnovne šole ne bodo spodbudile potrebe po povečanju kapacitet, pač pa želja po pestrejši ponudbi programov, saj imajo zasebne osnovne šole različnih statusov in porekla nekatere prednosti pred javnimi in so v mnogih primerih svobodne pri oblikovanju kurikuluma, izbiri svetovnega in religioznega nazora, izbiri metod in pripomočkov, zaposlovanju in izobraževanju učiteljev. Učitelji se bolj posvečajo učencem, ki imajo že sicer boljše možnosti za napredovanje v družbenem okolju. V zasebne OŠ se vpisujejo učenci, ki prihajajo iz drugačnega okolja in živijo v drugačnih okoliščinah in so osebno drugačni od vrstnikov v javnih šolah. Zasebne osnovne šole se lažje prilagodijo učencem, ki prihajajo iz drugačnega socialnega okolja. Prav zaradi te specifikke, ki jih imajo zasebne osnovne šole, so primernejše za nekatere skupine učencev in boljše.

Če gledamo iz gledišča celote, so zasebne šole odvisne od javnih, kajti javne šole sprejmejo vse tiste učence, ki se niso odločili za nekaj posebnega. Vpis v zasebne šole ni za učence in starše nekaj samoumevnega, temveč plod premisleka in posebne

²⁷ Oblike privatizacije so delni prenosi lastninskih pravic z javnih na zasebne subjekte. Delni prenos pravic obsega prenos pravice do upravljanja in pravice do uživanja sadov. V rokah javnega subjekta v tem primeru ostane pravica do razpolaganja. Po mnenju Tičarja ne predstavljajo privatizacije, saj je prehod derivatnih lastninskih pravic zamegljen, običajno se pojavljajo z vladno deregulacijo (1995, 275).

odločitve. Zasebna šola lahko že samo s tem, da je zasebna, izzove drugačen odnos do učencev in staršev.

Vendar sem v procesu raziskave prišla do ugotovitev, ki so lahko pasti pri ustanavljanju zasebnih osnovnih šol, zato je nujna:

- potreba po politični podpori in predanost najvišjih oblasti, ne glede na to, kdo pride na oblast,
- zavedanje proračunskih posledic pri ustanavljanju zasebnih osnovnih šol,
- preprečevanje odliva kvalitetnega kadra v zasebni sektor.

In nenazadnje je potrebno še poudariti, da je Slovenija z vstopom v EU odprla izobraževalni prostor. Prihajalo bo do prihoda tujih izobraževalnih ustanov, ki se ne bodo ozirale na to, ali se izvajajo javno veljavni programi, ki jih izvajajo javne ali zasebne ustanove, ampak ali so ti programi kakovostni²⁸ in učinkoviti,²⁹ kar je tudi cilj Lizbonske strategije. Mednarodne raziskave bodo pokazale, kakšna je kvaliteta in učinkovitost programov javnih in zasebnih osnovnih šol. Če želimo prikazati različne informacije v primerjalni luči, potrebujemo neko skupno orodje ali skupen jezik za primerjanje – to je mednarodna klasifikacija izobraževanja ISCED-97 (*United Nacional Education, Scientific and Culturar organization 1997*), ki omogoča organizirano in sistematično obravnavo podatkov o izobraževanju s pomočjo enotnih meril razvrščanja.

Mednarodni raziskavi PIRLS³⁰ in TIMSS³¹ merita dosežke učencev in dajeta določeno informacijo o kakovosti izobraževalnega sistema. Raziskavi omogočata ugotovitve o tem, kaj se dogaja med načrtovanim, izvedenim in doseženim kurikulum v šoli, in ugotavljata, kateri dejavniki vplivajo na kakovost znanja učencev (Plevnik, 2005). Raziskave so tudi pokazale, da boljše rezultate prinašajo šole, ki so bolj decentralizirane (Finska), saj se šole lahko same odločajo, kako bodo izboljšale kakovost šolstva. Same se odločajo, kje in kako bodo izobraževale učitelje, koga bodo zaposlovale. Prav tako iz raziskav ne moremo trditi, da že samo večje število zasebnih

²⁸ Kakovost je pojem, ki za razlago potrebuje merila, ocenjevanje in primerljivost. Zato evalvacije, zunanje preverjanje znanja in mednarodno primerjanje dosežkov, tekmovanja učencev (Plevnik 2005).

²⁹ Učinkovitost je razumljena kot uporaba takšnih metod poučevanja, ki dajo pri različnih učencih najboljše možne rezultate. Učinkovito poučevanje predpostavlja pravilno oceno predhodnega znanja in njegovih učnih zmožnosti, izbiro ustreznih metod poučevanja in spodbujanja učenca k učenju; postopek je učinkovit, če učenec doseže pričakovane standarde znanja (Plevnik 2005).

³⁰ Progress in International Reading Literacy Study – Mednarodne raziskave, ki merijo dosežke učencev pri bralni pismenosti 9-in 10-letnikov.

³¹ Trends in International Mathematics and Science Study – Mednarodne raziskave, ki merijo dosežke učencev pri matematiki in naravoslovju.

osnovnih šol prispeva k učinkovitosti in kakovosti osnovnošolskega izobraževanja, ker se s povečanim obsegom zasebnih osnovnih šol vzpostavi konkurenca med šolami. Ta bo povzročila, da bodo dobre šole obstale, slabe pa propadle, kot trdi Fridman (1980). Če bi to prepričanje veljalo, potem bi težko argumentirali, zakaj imajo Finci najbolj učinkovit šolski sistem, pa imajo zanemarljivo število zasebnih osnovnih šol, in zakaj ni Nizozemska po rezultatih učencev najboljša, pa ima največ zasebnih osnovnih šol. Na širjenje idej o privatizaciji šolstva vsekakor vplivajo zelo vplivne mednarodne finančne in gospodarske ustanove, svetovna trgovinska organizacija, svetovne banke in OECD.

Kritiki ugotavljajo, da so te ustanove v svojih dokumentih zapisale, »da je izobraževanje razumljeno kot orodje v službi gospodarstva in je šola videna kot podjetje, izobraževanje in znanje pa kot zasebna dobrina z ekonomsko vrednostjo, ki se na trgu prodaja in kupuje. V taki šoli bosta prevladovali dve vrednoti – koristnost in učinkovitost« (Kodelja 2006, 251). Ti dve vrednoti pa sta po mnenju kritikov neoliberalne doktrine izobraževanja uničujoči za tradicionalni model javne šole in šola postaja kraj vzgoje potrošnika, naš cilj pa je kakovost in učinkovitost nacionalnih šolskih sistemov.

V procesu raziskave sem ugotovila, da kakovost in učinkovitost javnih in zasebnih OŠ ni pogojena samo s financiranjem, pač pa je v veliki meri odvisna tudi od organizacijskih in v največji meri od pedagoških dejavnikov.

Cilj slovenske šolske politike je zasledovati preprost cilj – šole v Sloveniji morajo biti kakovostne ne glede na to, ali so javne ali zasebne, saj bomo na koncu vsi življenjsko odvisni od tega, kako bodo šole usposobile otroke za življenje. Kakovost pa bomo dosegli z raznolikostjo med posameznimi šolami, obvezno samoevalvacijo šol in z zunanjimi kazalci kakovosti. Torej ne moremo trditi, da so zasebne osnovne šole učinkovitejše od javnih osnovnih šol, lahko pa potrdimo, da so uspešno dopolnilo javnim osnovnim šolam.

LITERATURA

- Arsenjuk Urška, Andreja Kozmelj, Breda Lozar, Irena Svetin, Jadranka Tuš in Darja Urbančič. 2009. Izobraževanje. V *Statistični letopis 2009*, 118–142. Ljubljana: Zavod Republike Slovenije za statistiko.
- Bajt, Aleksander in Franjo Štiblar. 2002. *Ekonomija – ekonomska analiza in politika*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
- Becker, Helmut in Hans Peter Füssel. 1993. Weil die Schule ein Vorbild der Freiheit sein sollte. V *Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft*, ur. Max-Traeger-Stiftung, 42. Bonn: Witterschlick.
- Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji*. 1995. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport.
- Beltram, Peter. 1993. Šolnina kot inštrument regulacije izobraževalnega sistema. V *Privatizacija na področju družbenih dejavnosti*, ur. Miha Kovač, 235–266. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
- Bitenc, Mira. 1993. Uvajanje privatizacije v izobraževanju. V *Privatizacija na področju družbenih dejavnosti*, ur. Miha Kovač, 133–156. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
- Brezovnik, Boštjan. 2008. Decentralizacija v teoriji in praksi. *LexLogalis, revija za lokalno samoupravo* 6 (1): 90–91.
- Bugarič, Bojan. 2004. O prenosu pristojnosti z države na paradržavne in nedržavne organizacije: »razdržavljanje« države? *Podjetje in delo* 30 (6/7): 1394–1401.
- Ciperle, Jože in Andrej Vovko. 1987. *Šolstvo na Slovenskem skozi stoletja*. Ljubljana: Slovenski šolski muzej.
- Compendio statistico Italiano. 2008. *Italian Statistical Abstract 2008*. [Http://www.istat.it/dati/catalogo/20090721_00/testointegrale20090721.pdf](http://www.istat.it/dati/catalogo/20090721_00/testointegrale20090721.pdf) (27. 1. 2010).
- Cooter, Robert in Thomas Ulen. 2000. *Law & Economics*. Harlow (Essex): Addison Wesley Longman.
- Corner, David. 2006. The United Kingdom private finance initiative: The challenge of allocating risk. *OECD Journal on Budgeting* 5 (3): 37–55.
- Čebulj, Janez. 1996. Koncesija. V *Upravni zbornik*, ur. Lovro Šturm, 237–252. Ljubljana: Inštitut za javno upravo.
- Drucker, Peter. 1986. *Innovation and entrepreneurship*. New York: Harper in Row.
- EFA. 2006. *Global monitoring report 2007*. Paris: UNESCO.
- European Commission. 1997. *Key data on education in Europe 1997*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. [Http://www.educacion.es/cide/espanol/eurydice/publicaciones/eury1997kdeeu/Eury1997kdeeu-EN.pdf](http://www.educacion.es/cide/espanol/eurydice/publicaciones/eury1997kdeeu/Eury1997kdeeu-EN.pdf) (12. januar 2008).
- . 2005. *Key data on education in Europe 2005*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. [Http://eacea.ec.europa.eu/ressources/eurydice/pdf/047DN/047_FI_EN.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/ressources/eurydice/pdf/047DN/047_FI_EN.pdf) (6. avgust 2009).
- . 2007. *Cooperation in education in the European Union 1976-1994*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

- Eurostat. 2004. *New decision of Eurostat on deficit and debt: Treatent of public-private partnership*. [Http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/211022004AP/N/2-11022004-AP-EN.HTML](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/211022004AP/N/2-11022004-AP-EN.HTML) (13. junij 2009).
- Eurydice. 2004. *Pomembne teme v izobraževanju v Evropi*. Zv. 3. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport.
- Eurydice. 2007. *Private education in the European Union*. [Http://www.eurydice.org](http://www.eurydice.org) (13. marec 2008).
- Eurydice. 2008. *Šolska avtonomija v Evropi: politike in ukrepi*. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport.
- Eurydice. 2009. *National summary sheets on education system in Europe and ongoing reforms*. [Http://eacea.ec.europa.eu/ressources/eurydice/pdf/047DN/047_FI_EN.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/ressources/eurydice/pdf/047DN/047_FI_EN.pdf) (6. avgust 2009).
- Eurydice Slovenija. 2009. *Kaj je Eurydice*. [Http://www.eurydice.si/index.php?option=com_content&view=article&id=1112&Itemid=110](http://www.eurydice.si/index.php?option=com_content&view=article&id=1112&Itemid=110) (16. januar 2009).
- Ferčič, Aleš. 2005. Javno – zasebno partnerstvo: Izhodišča za definicijo. *Pravna praksa* 24 (29/30): 6–7.
- Ferk, Petra in Boštjan Ferk. 2008. *Javne službe, državne pomoči in javno-zasebna partnerstva*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
- Fredriksson, Ulf. 2007. Javno in zasebno izobraževanje v Evropi. V *Javna predstavitev mnenj o privatnem šolstvu v Republiki Sloveniji*, ur. Jan Zoltan, Sonja Uršič in Nuša Uršič, 1–15. Ljubljana: Državni svet Republike Slovenije.
- Friedman, Milton. 1980. *Free to choose*. Harmondworth: Penguin Books.
- Füssel, Hans-Peter. 2001. O težavah z razumevanjem šolske avtonomije. V *Šolska avtonomija v Evropi*, ur. Hans Döbert in Gert Geißler, 13–26. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport.
- Gabrič, Aleš. 2009. *Šolanje in znanje na Slovenskem v izzivu 20. stoletja*. Ljubljana: Pedagoški inštitut.
- Grimsey, Darrin in Mervyn K. Lewis. 2005. Are public private partnerships value for money? *Accounting Forum* 29 (4): 345–378.
- IMF. 2004. *Public-Private Partnerships, Government Guarantees and Fiscal Risk*. Washington DC: International Monetary Fund.
- Kamnar, Helena. 1999. *Javni zavodi med državo in trgov*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
- Kodelja, Zdenko. 2006. Šolske reforme v imenu novih vrednot. V *Pogledi na reforme. Družboslovna refleksija na predlog reform Slovenija 2005–2006*, ur. Niko Toš, 245–252. Ljubljana: Fakultete za družbene vede.
- Komisija evropskih skupnosti. 2007. *Skladen okvir kazalnikov in meril za spremljanje napredka pri doseganju lizbonskih ciljev v izobraževanju in usposabljanju*. [Http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0061:FIN:SL:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0061:FIN:SL:PDF) (12. april 2008).
- Korpič Horvat, Etelka. 2008. Položaj direktorja javnega zavoda. V *Pravni položaj managerjev*, ur. Zvone Vodovnik, 57–68. Koper: Fakulteta za management.

- Krek, Janez, ur. 1996. *Zasebno šolstvo: struktura, primerjava različnih šolskih sistemov in zakonodajne rešitve v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport.
- Lipužič, Boris. 1997. *Evropska šola med državo in civilno družbo: upravljanje izobraževalnih sistemov*. Nova Gorica: Educa.
- Lipužič, Boris in Emil Roje. 2002. *Globalna razvojna vprašanja izobraževanja v EU. Primerjalna analiza izobraževalnih politik v državah EU, EFTE in predpristopnih kandidatkah za EU*. Nova Gorica: Educa.
- Lutz, Rainer Reuter. 2004. School choice and civic values in Germany. V *Educating citizens: international perspectives on civic values and school choice*, ur. Patrick J. Wolf in Stephen Macedo, 213–237. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Marjanovič Umek, Ljubica. 2006. Šola enakih možnosti. V *Pogledi na reforme. Družboslovna refleksija na predlog reform Slovenija 2005–2006*, ur. Niko Toš, 235–243. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Meredith, Paul. 1992. Government, Schooling and the Law. V *Digest of Strasbourg Case-Law relating to the European Convention on Human Rights*, ur. Carl Heymanns. Köln: C. Heymanns.
- Merriam, Sharan. 1998. *Qualitative research and case study applications in education*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Mojškerc, Nataša in Veronika Tašner. 2007. Zasebno šolstvo – pregled po izbranih državah EU (Avstralija, Belgija, Danska, Finska, Francija, Italija, Nemčija, Nizozemska, Švedska, Slovenija). V *Prikaz ureditve zasebnega šolstva v državah evropske unije*, ur. Marjan Šimenc, 26–61. Ljubljana: SVIZ Slovenije.
- Mužina, Aleksij. 2005. Javno-zasebno partnerstvo. V *Sodobna javna uprava: zbornik povzetkov*, 14–16. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo.
- OECD. 2008. *Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*. http://www.oecd.org/document/27/0,3343,en_2649_33735_40757595_1_1_1_1,00.html (28. oktober 2009).
- Ostanek, Franc. 1999. Šolski sistemi na Slovenskem v obdobju 1774 do 1963. *Šolska kronika* 32 (1/8): 53–72.
- Pirnat, Rajko. 2003. Koncesijska pogodba. *Podjetje in delo* 29 (6/7): 1607–1618.
- Plevnik, Tatjana. 2001. *Dosežki mičejo, dobri zgledi vlečejo*. <http://www.mszs.si/eurydice/organ/finska.htm> (20. oktober 2008).
- Plevnik, Tatjana. 2005. *Evropski izobraževalni sistemi v slikah*. http://www.mszs.si/eurydice/pub/eurydice/slo/QualityAssuranceTE_SLO.pdf (20. oktober 2008).
- Private education in the European Union. 2000. *Organisation, administration and the public authorities' role*. http://eacea.ec.europa.eu/ressources/eurydice/pdf/0_integral/012EN.pdf (8. avgust 2009).
- Resman, Metod. 1999. Utemeljevanje, organizacija in naloge regionalnega šolstva. *Sodobna pedagogika* 50 (3): 8–26.
- Rondinelli, Dennis. 1990. *Planning education reforms in developing countries*. Durham: Duke University Press.

- Rus, Veljko. 1993. Privatizacija kot most med socialno državo in družbo blaginje. V *Privatizacija na področju družbenih dejavnosti*, ur. Miha Kovač, 21–95. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
- Sagadin, Janez. 1970. Kvantitativna analiza razvoja šolstva na Štajerskem, Koroškem, Kranjskem in Primorskem. V *Osnovna šola na Slovenskem*, ur. Vlado Schmidt, Janez Melik in France Ostanek, 65–171. Ljubljana: Slovenski šolski muzej.
- . 1991. Kvalitativno empirično raziskovanje. *Sodobna pedagogika* 42 (7/8): 343–355.
- Saunders, Mark, Philip Lewis in Adrian Thornhill. 1997. *Research methods for business students*. London: Pitman.
- Schier, Julija. 2009. Pismo avtorju, 3. november.
- Schmidt, Vlado. 1988. *Zgodovina šolstva in pedagogike*. Ljubljana: Delavska enotnost.
- Schulministerium NRW DE. 2009. [Http://www.schulministerium.nrw.de/BP/Schulsystem/Schulformen/ErsatzErgaenzungsschulen/index.html](http://www.schulministerium.nrw.de/BP/Schulsystem/Schulformen/ErsatzErgaenzungsschulen/index.html) (16. april 2009).
- Slovar slovenskega knjižnega jezika*. 1998. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
- Stanovnik, Tine. 1998. *Javne finance*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
- Statistics Finland. 2010. *Education – Pre-primary and comprehensive school education*. [Http://www.stat.fi/til/pop/2009/pop_2009_2009-11-13_tie_001_en.html](http://www.stat.fi/til/pop/2009/pop_2009_2009-11-13_tie_001_en.html) (28. 1. 2010).
- Stropnik, Nada. 2000. Položaj zasebnega sektorja v vzgoji in izobraževanju. V *Privatizacija šolstva, zdravstva in kulture*, ur. Veljko Rus, 109–116. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
- Svetina, Janez. 1990. *Slovenska šola za novo tisočletje*. Radovljica: Didakta.
- Šimenc, Marjan. 1996. *Zasebno šolstvo, struktura, primerjava različnih šolskih sistemov in zakonodajne rešitve v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport.
- . 2007a. *Položaj zasebnega šolstva*. [Http://www.ds-rs.si/kb/posveti/?View=entry&EntryID=93](http://www.ds-rs.si/kb/posveti/?View=entry&EntryID=93) (28. februar 2008).
- . 2007b. *Prikaz ureditve zasebnega šolstva v državah Evropske unije*. Ljubljana: SVIZ Slovenije.
- Štefanič, Bogomir. 2007. OŠ Alojzija Šuštarja. *Družina*, 23. september, 11.
- Šverc, Magdalena, ur. 2007. *Slovenski šolski sistem v številkah*. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport.
- Tičar, Bojan. 1995. Privatizacija gospodarskih in negospodarskih javnih služb. *Podjetje in delo* 11 (3): 272–292.
- . 2005. Status javnih zavodov v javnem sektorju – pravno-ekonomska analiza. *Podjetje in delo* 21 (3/4): 516–523.
- . 2008. Pravna analiza možnosti statusnega preoblikovanja javnega zavoda v družbo z omejeno odgovornostjo de lega lata. *Podjetje in delo* 34 (3/4): 534.
- Toš, Niko, ur. 2006. *Pogledi na reforme. Družboslovne refleksije na predlog reform Slovenija 2005–2006*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Tratnik, Monika. 2002. *Osnove raziskovanja v managementu*. Koper: Visoka šola za management.

- Trpin, Gorazd. 1991. Javne službe v pogojih lokalne samouprave. *Vestnik za javno upravo* 27 (1/2): 5–26.
- . 2004. Javne službe in javni zavodi. *Podjetje in delo* 30 (6/7): 1376–1382.
- UNESCO. 1997. *International Standard Classification of Education*. [Http://www.unesco.org/education/information/nfsunesco/doc/isced_1997.htm](http://www.unesco.org/education/information/nfsunesco/doc/isced_1997.htm) (9. januar 2009).
- . 2000. *World Education Report*. Paris: UNESCO.
- United National Education, Scientific and Cultural Organization. 1997. *Priročnik za uporabo ISCED-1997*. [Http://www.unesco.org/education/informacition/nfsunesco/doc/isced](http://www.unesco.org/education/informacition/nfsunesco/doc/isced) (12. oktober 2009).
- Vovko, Andrej. 2006. Slovenska šola skozi zgodovino. V *Monografija slovensko šolstvo*, ur. Božidar Založnik, 27–42. Nova Gorica: Educa.
- Vrečko, Barbara. 1990. Privatizacija javnih služb. *Vestnik za javno upravo* (3/4): 237–256.
- Walford, Geoffrey. 1992. *Privatne šole*. Zagreb: Educa.
- Wiktionary. 2010. *Autonomy*. [Http://en.wiktionary.org/wiki/autonomy](http://en.wiktionary.org/wiki/autonomy) (13. januar 2010).
- Zajc, Katarina. 2002. Pravo in ekonomija. *Pravna praksa* 21 (39): 33.
- . 2007. Povečanje konkurenčnosti v javnem sektorju: pravnoekonomska perspektiva. *Javna uprava* 43 (2): 213–216.
- Zalar, Boštjan. 1999. *Privatizacija in človekove pravice*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Zver, Eva. 2003. *Poslovanje in finančni viri javnih zavodov v letih 2001 in 2002*. Ljubljana: Ukmar.

VIRI

- Heinz, Franz, ur. 1895. *Zbirka zakonov in ukazov o ljudskem šolstvu na Kranjskem*. Laibach: I. Kleinmayr & F. Bamberg.
- Konvencija o otrokovih pravicah*. 1989. [Http://www.varuh-rs.si/pravni-okvir-in-pristojnosti/mednarodni-pravni-akti-s-podrocja-clovekovih-pravic/organizacijazdruzenih-narodov/konvencija-o-otrokovih-pravicah-ozn/?L=%276#c69](http://www.varuh-rs.si/pravni-okvir-in-pristojnosti/mednarodni-pravni-akti-s-podrocja-clovekovih-pravic/organizacijazdruzenih-narodov/konvencija-o-otrokovih-pravicah-ozn/?L=%276#c69) (10. junij 2009).
- Konvencija proti diskriminaciji v izobraževanju. *Uradni list SFRJ*, št. 4-59/1964.
- Legge costituzionale. *Uradni list Republike Italije* št. 3/2001.
- Medministrski odlok (*Decreto interministeriale – DI*). [Http://www.edscuola.it/archivio/norme/decreti/digestam.html](http://www.edscuola.it/archivio/norme/decreti/digestam.html) (15. december 2009).
- Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah*. 1976. [Http://www.varuh-rs.si/pravni-okvir-in-pristojnosti/mednarodni-pravni-akti-s-podrocja-clovekovih-pravic/organizacija-zdruzenih-narodov/mednarodni-pakt-o-drzavljskih-in-politcnihpavicah/?L=%276#c68](http://www.varuh-rs.si/pravni-okvir-in-pristojnosti/mednarodni-pravni-akti-s-podrocja-clovekovih-pravic/organizacija-zdruzenih-narodov/mednarodni-pakt-o-drzavljskih-in-politcnihpavicah/?L=%276#c68) (17. junij 2009).
- Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah*. 1966. [Http://www.varuh-rs.si/pravni-okvir-in-pristojnosti/mednarodni-pravni-akti-s-podr](http://www.varuh-rs.si/pravni-okvir-in-pristojnosti/mednarodni-pravni-akti-s-podr)

ocja-clovekovih-pravic/organizacija-zdruzenih-narodov/mednarodni-pakt-o-ekono
mskih-socialnih-in-kulturnih-pravicah/?L=%276#c67 (10. junij 2009).

Ministrska okrožnica št. 31/2003. [Http://www.publica.istruzione.it/news/2003/allegati/circolare_parita.pdf](http://www.publica.istruzione.it/news/2003/allegati/circolare_parita.pdf) (17. junij 2009).

Pravilnik o napredovanju zaposlenih v vzgoji in izobraževanju v nazive. *Uradni list RS*, št. 54/2002, 123/2008, 44/2009.

Pravilnik o pogojih za ustanavljanje javnih osnovnih šol, javnih osnovnih šol in zavodov za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami ter javnih glasbenih šol. *Uradni list RS*, št. 16/1998, 82/2003, 61/2005.

Splošna deklaracija o človekovih pravicah. 1948. [Http://www.varuh-rs.si/pravni-okvir-in-pristojnosti/mednarodni-pravni-akti-s-podrocja-clovekovih-pravic/organizacija-zdruzenih-narodov/splosna-deklaracija-clovekovih-pravic/?L=%276#c66](http://www.varuh-rs.si/pravni-okvir-in-pristojnosti/mednarodni-pravni-akti-s-podrocja-clovekovih-pravic/organizacija-zdruzenih-narodov/splosna-deklaracija-clovekovih-pravic/?L=%276#c66) (17. junij 2009).

Testo Unico. *Uradni list Republike Italije* št. 297/1994.

Ustava Republike Slovenije. *Uradni list RS*, št. 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/03 in 69/04.

Ustavno sodišče RS. 2000. *Odločbe in sklepi ustavnega sodišča.* Ljubljana: Nova revija.

Zakon o delovnih razmerjih. *Uradni list RS*, št. 42/2002, 79/2006 – ZZPB-F, 46/2007 Odl. US: U-I-45/2007, Up-249/2006-22, 103/2007.

Zakon o financiranju vzgoje in izobraževanja. *Uradni list RS*, št. 12/1996 (23/1996 popr.) spremembe: 101/1999 Odl. US: U-I-215/96, 22/2000-ZJS, 64/2001, 101/2001 Odl. US: U-I-68/98-42, 108/2002, 14/2003-UPB1, 34/2003, 55/2003-UPB2, 79/2003, 115/2003-UPB3, 65/2005, 98/2005-UPB4, 117/2005 Odl. US: U-I-240/04-11, 129/2006, 16/2007-UPB5, 101/2007 Odl. US, 36/2008, 58/2009.

Zakon o gospodarskih družbah. *Uradni list RS*, št. 30/1993, 29/1994, 20/1998, 32/1998, 37/1998, 84/1998, 6/1999-ZFPP od, 34/2000, 45/2001 (59/2001-pop.), 50/2002 Skl. US:U-I-135/00-60, 93/2001 Odl. US: U-I-135/00-77, 57/2004, 124/2004 Odl. US: U-I-199/02-42, 139/2004, 24/2005 Odl. US: U-I-84/2003-15, 111/2005 Odl. US: U-I-212-03-14.

Zakon o gospodarskih javnih službah. *Uradni list RS*, št. 32/1993.

Zakon o javnih financah. *Uradni list RS*, št. 79/1999, 124/2000, 79/2001, 30/2002, 56/2002-ZJU, 127/2006-ZJZP, 14/2007-ZSPDPO.

Zakon o javnem naročanju. *Uradni list RS*, št. 39/2000 (102/2000-pop.), 2/2004, 128/2006.

Zakon o javnih uslužbencih. *Uradni list RS*, št. 63/2007, 65/2008.

Zakon o javno-zasebnem partnerstvu. *Uradni list RS*, št. 127/2006.

Zakon o osnovni šoli. *Uradni list RS*, št. 12/1996; spremembe: 33/1997, 54/2000 Odl. US: U-I-72/96, 59/2001, 71/2004, 23/2005-UPB1, 53/2005, 70/2005-UPB2, 60/2006 (63/2006 pop.), 81/2006-UPB3, 102/2007.

Zakon o sistemu plač v javnem sektorju. *Uradni list RS*, št. 56/2002, 72/2003, 126/2003, 70/2004, 53/2005, 14/2006, 27/2006 Skl. US: U-I-60/2006, 68/2006, 1/2007 Odl. US: U-I-60/2006-200, U-I-214/2006-22, U-I-288/2006-1695/2007, 57/2007, 95/2007, 17/2008, 58/2008, 80/2008, 48/2009.

Zakon o zavodih. *Uradni list RS*, št. 12I/1991; spremembe: 45I/1994 Odl. US: U-I-104/92, 8/1996, 18/1998 Odl. US: U-I-34/98, 36/2000-ZPDZC, 127/2006-ZJZP.